HOUSE OF COMMONS
CANADA

# THE GREAT LAKES CHARTER ANNEX 2001 IMPLEMENTING AGREEMENTS

## REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Alan Tonks, M.P.
Chair

November 2004

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

105-01794/

HOUSE OF COMMONS
CANADA

# THE GREAT LAKES CHARTER ANNEX 2001 IMPLEMENTING AGREEMENTS

## REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Alan Tonks, M.P.
Chair

November 2004

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

# THE GREAT LAKES CHARTER ANNEX 2001 IMPLEMENTING AGREEMENTS

# REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Alan Tonks, M.P.
Chair

November 2004

# STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**CHAIR**

| | |
|---|---|
| Alan Tonks, M.P. | *York South—Weston, Ontario* |

**VICE-CHAIRS**

| | |
|---|---|
| Bernard Bigras, M.P. | *Rosemont—La Petite-Patrie, Quebec* |
| Lee Richardson, M.P. | *Calgary Centre, Alberta* |

**MEMBERS**

| | |
|---|---|
| Nathan Cullen, M.P. | *Skeena—Bulkley Valley, British Columbia* |
| Brian Jean, M.P. | *Fort McMurray—Athabasca, Alberta* |
| David J. McGuinty, M.P. | *Ottawa South, Ontario* |
| Bob Mills, M.P. | *Red Deer, Alberta* |
| Hon. Denis Paradis, M.P. | *Brome—Missisquoi, Quebec* |
| Yasmin Ratansi, M.P. | *Don Valley East, Ontario* |
| Christian Simard, M.P. | *Beauport—Limoilou, Quebec* |
| Jeff Watson, M.P. | *Essex, Ontario* |
| Hon. Bryon Wilfert, M.P. | *Richmond Hill, Ontario* |

**CLERK OF THE COMMITTEE**

Eugene Morawski

**LIBRARY OF PARLIAMENT ANALYST**

Tim Williams

# THE STANDING COMMITTEE ON ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

has the honour to present its

## SECOND REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on October 21, 2004, your Committee undertook, beginning in October 2004, a study of the Great Lakes Charter Annex 2001 Implementing Agreements.

# TABLE OF CONTENTS


INTRODUCTION ..... 1

THE ISSUE ..... 2

BOUNDARY WATERS MANAGEMENT: THE STATUS QUO ..... 3

The *Boundary Waters Treaty* ..... 3

The Great Lakes Water Quality Agreement ..... 4

Managing Bulk Water Removals and Diversions ..... 5

1. Canada ..... 5
2. The United States ..... 6
3. The Annex 2001 to the Great Lakes Charter ..... 8

THE GOVERNMENTOF CANADA'S RESPONSE ..... 10

Responding to the Council of Great Lakes Governors ..... 10

1. Thresholds ..... 11
2. Return of Flow Requirements ..... 12
3. Quality of Return Flow ..... 13
4. Resource Improvement vs. Ecological Integrity ..... 14
5. Uncertainty ..... 15
6. The Interaction with the *Boundary Waters Treaty* ..... 16

FURTHER RESPONSE OF THE CANADIAN GOVERNMENT ..... 19

Return Flow ..... 19

Decreasing Uncertainty ..... 20

Unleashing the International Joint Commission ..... 20

Better Coordination with Provinces ..... 22

CONCLUSION: THE BIG PICTURE ..... 23

LIST OF RECOMMENDATIONS ..... 25

APPENDIX A — YEAR 2000 RECOMMENDATIONS OF THE INTERNATIONAL JOINT COMMISSION ..... 27

APPENDIX B — LIST OF WITNESSES ..... 35

APPENDIX C — LIST OF BRIEFS ..... 37

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE ..... 39

MINUTES OF PROCEEDINGS ..... 41

# THE GREAT LAKES CHARTER ANNEX 2001 IMPLEMENTING AGREEMENTS

> ... you have to be darned careful about what you start doing, because if you're dealing with something of this nature it may be very difficult, if not impossible, to turn it around.
>
> The Right Honourable Herb Gray, Chair of the Canadian Section of the International Joint Commission[1]

## INTRODUCTION

The Great Lakes Basin contains such an enormous amount of freshwater that it is all too easy to take it for granted. Only a very small portion of this water is renewable and we cannot be complacent about its management.

The population of the Basin relies on the Great Lakes for a clean supply of water to meet their immediate needs. The economies of the Basin are also highly dependent on flows and water levels. The ecological integrity of the Lakes and the services that they provide are clearly dependent on the quality and quantity of the water within the Basin.

It is clear that humans have reduced the ecological integrity of the Lakes. Inputs of phosphate into the Lakes led to massive blooms of algae in Lake Erie. Toxic chemicals have built up in water and sediments. Invasive alien species such as the zebra mussel have been and continue to be introduced with dramatic and likely permanent consequences.

Human activity can have an impact on water quantities as well. Already diversions out of the Great Lakes are equivalent to over 1% of the total natural flow out of the Basin. So far this is more than balanced by diversions into the Basin, but it is clear that diversions can impact levels and flows of the Great Lakes system. It is also possible that the cumulative impacts of smaller withdrawals could also impact the ecological integrity of the Basin.

In addition, should greenhouse gas emissions warm the region as predicted, water will evaporate more readily, and at the same time demands for water will almost certainly increase.

---

[1] Suggesting a possible conclusion for the Committee, *Evidence*, 2 November 2004.

With the need for care of this precious resource in mind, federal, state and provincial governments have introduced a wide array of management regimes in order to protect the ecological and resource integrity of the waters of the Great Lakes. The latest management tool is an annex to the Great Lakes Charter signed in 2001 by the governors of the Great Lakes states and the premiers of Ontario and Quebec. In July of 2004, two draft implementing agreements for this annex were released for a 90-day discussion period.

The Draft Implementing Agreements were apparently released in a rush to meet a three year deadline. There seems little doubt that the Agreements as written will not survive as is, since the government of Ontario has already rejected the Draft International Agreement and the U.S. State Department as well as the Attorney General of Michigan have both stated clear reservations.

The Canadian government has yet to respond to the draft agreements. Given the importance of the Great Lakes to Canada, the House Standing Committee on Environment and Sustainable Development (the Committee) decided to study the agreements in order to better understand their implications and to make recommendations on how the federal government should respond.

| **Some Quick Facts* (numbers approximate):** | |
|---|---|
| | |
| Volume of the Great Lakes: | 22,000 cubic kilometres |
| Flow Through (water renewed): | 220 cubic kilometers per year or 6910 cubic metres per second (1 % of the total volume per year) |
| Flow of Chicago Diversion: | 88 cubic metres per second (1.3% of total flow) |
| Population of Great Lakes Basin: | 42 million[2] |
| * As modified from Great Lakes Information Network, http://www.great-lakes.net/envt/water/levels/flows.html, accessed 17 November 2004. | |

## THE ISSUE

It is now not just the 42 million people in the basin who desire the water of the Great Lakes. Because of the natural topography of the land, the surface water boundary of the Basin in many places lies very close to the lakes. Population growth in these areas, particularly in the United States, is creating unprecedented demand to export water from the Basin.

---

[2] The Great Lakes Information Network states the population on the U.S. side of the basin at 24,033,244 from the 2000 U.S. census while the 2001 Canadian census states 17,698,641 in the Great Lakes St. Lawrence Basin (Statistics Canada, Human Activity and the Environment, 2004).

Some areas have already depleted their groundwater supplies to the extent that groundwater which used to flow into the Great Lakes now flows away. In the future, particularly if the climate changes to more dry conditions, demand outside of the Basin for Great Lakes water will likely increase dramatically. Management of this water will become more and more difficult.

## BOUNDARY WATERS MANAGEMENT: THE STATUS QUO

### The *Boundary Waters Treaty*

The *Boundary Waters Treaty* (*BWT*)[3] was signed in 1909, and remains the fundamental tool by which the Great Lakes are managed cooperatively by the governments of the United States and Canada. It provides the principles and mechanisms to help resolve disputes and to prevent future ones, primarily those concerning water quantity and water quality along the boundary between Canada and the United States.[4]

Before Canada was granted formal independence by the *Statute of Westminster, 1931*, many treaties affecting this country were entered into by Great Britain on Canada's behalf. Such treaties are referred to as "Empire treaties". Where they required internal implementation by legislation or otherwise, the parliament and government of Canada were given the power to do so by section 132 of the *Constitution Act, 1867*. Since the *BWT* is an empire treaty the federal government has authority to implement it.

Boundary waters in the *BWT* are defined in such a way as to exclude "tributary waters which in their natural channels would flow into such lakes, rivers, and waterways, or waters flowing from such lakes, rivers, and waterways, or the waters of rivers flowing across the boundary." There is also some question as to whether or not the waters of Lake Michigan are boundary waters as defined under the Treaty.

The Treaty contains a number of articles particularly relevant to this study. Under Article III of the Treaty:

> ... no further or other uses or obstructions or diversions, whether temporary or permanent, of boundary waters on either side of the line, *affecting the natural level or flow of boundary waters on the other side of the line* shall be

---

[3] *Treaty Between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising Between the United States and Canada*.

[4] International Joint Commission, "What is the *Boundary Waters Treaty*?", Preface to the Treaty Between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising Between the United States And Canada.

> made except by authority of the United States or the Dominion of Canada within their respective jurisdictions *and with the approval, as hereinafter provided, of a joint commission, to be known as the International Joint Commission.*[5]

Under Article VIII, the International Joint Commission (IJC) has jurisdiction over and passes upon all cases involving the use or obstruction or diversion of the waters under Article III. This article further elaborates that "The High Contracting Parties shall have, each on its own side of the boundary, equal and similar rights in the use of" boundary waters.

Article IX of the Treaty states that the Parties agree that further questions or matters of difference can be referred to the IJC by *either* Party. The decisions made by the IJC in these cases are not considered law or equivalent to an arbitral award. In practice, the Committee learned that referrals have always been made jointly, as a referral by an individual party would apparently weaken the impact of the non-binding recommendations.[6]

Binding recommendations can be made by the IJC if a joint referral is made under Article X. Such a referral, however, requires approval of the United States Senate and Canadian cabinet, and has never been used.

The *BWT* has formed the foundation of cooperation between the U.S. and Canada on boundary water issues for over a century. Two strong positive aspects of this treaty for Canada became apparent in the testimony. First the *BWT* enshrines equal rights to use of boundary water. Secondly, the IJC is made up of three commissioners from each side of the border whose job it is to implement the Treaty, not to represent their respective governments. Canada therefore has both equal status at the IJC and access to boundary waters despite its much smaller population.

A number of weaknesses were also pointed out. As mentioned, the *BWT* does not cover tributary waters or groundwater. In addition, since the Treaty is over a century old, environmental concerns were not considered in the negotiations and so are not mentioned explicitly in it.

### The Great Lakes Water Quality Agreement

The Great Lakes Water Quality Agreement (GLWQA), first signed in 1972 and renewed in 1978, expresses the commitment of each country to restore and maintain the chemical, physical and biological integrity of the Great Lakes Basin

---

[5] Emphasis added.

[6] Right Honourable Herb Gray, *Evidence*, 2 November 2004.

Ecosystem and includes a number of objectives and guidelines to achieve these goals. It reaffirms the rights and obligation of Canada and the United States under the *BWT* and has become a major focus of IJC activity.

The IJC monitors and assesses progress under the GLWQA and advises Governments on matters related to the quality of the boundary waters of the Great Lakes system. The GLWQA also calls upon the IJC to assist the governments with joint programs under the GLWQA, and provides for two binational boards — the Great Lakes Water Quality Board and the Great Lakes Science Advisory Board — to advise the IJC.[7]

### Managing Bulk Water Removals and Diversions

In April 1998, the Ontario Government granted a permit to NOVA Group to export 600 million litres of water per year from Lake Superior. The permit was subsequently withdrawn, but the incident brought attention to the possibility of bulk water removals and their potential impacts on the Great Lakes. This in turn caused state, provincial, and federal governments to re-examine the strength and adequacy of the legal foundations upon which water management authorities rest.

#### 1. Canada

In Canada the federal government introduced a three-pronged strategy regarding bulk water removals. The three parts of the strategy were to:

- make a joint U.S.-Canada referral to the IJC regarding water uses;
- introduce changes to the *International Boundary Waters Treaty Act*; and
- invite provincial collaboration through a federal/provincial accord.

The first two actions have been fulfilled. The IJC released an interim report in August of 1999 and the final report[8] in February of 2000, and it followed up with a

---

[7] International Joint Commission, "What is the Great Lakes Water Quality Agreement?", Preface to the Great Lakes Water Quality Agreement of 1978, Agreement, with Annexes and Terms of Reference, between the United States and Canada signed at Ottawa, 22 November 1978 and Phosphorus Load Reduction Supplement signed 16 October 1983 as amended by Protocol signed, 18 November 1987 http://www.ijc.org/rel/agree/quality.html accessed, 17 November 2004.

[8] Protection of the Waters of the Great Lakes — Final Report to the Governments of Canada and the United States February 2000, http://www.ijc.org/php/publications/html/finalreport.html accessed 18 November 2004.

review of its recommendations in August of 2004. The recommendations of the year 2000 report are attached as an appendix to this report.

Changes to the *International Boundary Waters Treaty Act* (IBWTA) came into force in December of 2002. The changes effectively ban bulk water removals from the boundary waters where:

> ... "removal of boundary waters in bulk" means the removal of water from boundary waters and taking the water, whether it has been treated or not, outside the water basin in which the boundary waters are located
>
> (*a*) by any means of diversion, including by pipeline, canal, tunnel, aqueduct or channel; or
>
> (*b*) by any other means by which more than 50,000 L of boundary waters are taken outside the water basin per day.[9]

It is significant to note that the changes to the Act were based on the premise that:

> ... removing water from boundary waters and taking it outside the water basin in which the boundary waters are located is deemed, given the cumulative effect of removals of boundary waters outside their water basins, to affect the natural level or flow of the boundary waters on the other side of the international boundary.[10]

While not all provinces agreed to the federal/provincial accord, the governments of Quebec and Ontario have implemented legislation which generally prohibits transfers of water outside of the basin and outside of Quebec, respectively. The IJC has commended all levels of government in Canada for these actions.[11]

### 2. The United States

In the year 2000 the government of the United States amended the *Water Resources Development Act* (*WRDA*) so that the relevant section now reads, in part:

> 1962d-20. Prohibition on Great Lakes Diversions
>
> (a) The Congress finds and declares that:

---

[9] International Boundary Waters Regulations, section 2 (1).

[10] *International Boundary Waters Treaty Act*, section 13 (2).

[11] International Joint Commission, "Protection of the Waters of the Great Lakes, Review of the Recommendations in the February 2000 Report," August 2004.

1. The Great Lakes are the most important natural resource to the eight Great Lakes states and two Canadian provinces, providing water supply for domestic and industrial use, clean energy through hydropower production, an efficient transportation mode for moving products into and out of the Great Lakes region, and recreational uses for millions of United States and Canadian citizens;

2. the Great Lakes need to be carefully managed and protected to meet current and needs within the Great Lakes Basin and Canadian provinces;

3. *any new diversions of Great Lakes water for use outside of the Great Lakes basin will have significant economic and environmental impacts, adversely affecting the use of this resource by the Great Lakes states and Canadian provinces*; and

4. four of the Great Lakes are international waters and are defined as boundary waters in the *Boundary Water Treaty* of 1909 between the United States and Canada, and as such any new diversion of Great Lakes water in the United States would affect the relations of the Government of the United States with the Government of Canada.

(b) It is therefore declared to be the purpose and policy of the Congress in this action:

1. to take immediate action to protect the limited quantity of water available from the Great Lakes system for use by the Great Lakes States and in accordance with the *Boundary Waters Treaty* of 1909;

2. *to encourage the Great Lakes States, in consultation with the Provinces of Ontario and Quebec, to develop and implement a mechanism that provides a common conservation standard embodying the principles of water conservation and resource improvement for making decisions concerning the withdrawal and use of water from the Great Lakes Basin*;

3. *to prohibit any diversion of Great Lakes water by any State, Federal agency, or private entity for use outside the Great Lakes Basin unless such diversion is approved by the Governor of each of the Great Lakes States*;[12]

Because of part 3 of this section, which effectively gives a veto to any of the Great Lakes governors, new diversions to outside of the basin are very difficult to approve. This has led some to believe that the status quo effectively bans new diversions.

---

[12] Department of Environmental Quality, *Water Resources Development Act of 1986*, http://www.michigan.gov/deq/0,1607,7-135-3313_3677_3704-12588--,00.html, accessed 17 November 2004, emphasis added.

The Canadian Environmental Law Association, however, believes that:

> ... most experts have little confidence in *WRDA* standing up to a legal challenge as it may be contradictory to the commerce clause of the U.S. constitution. This clause makes water an article of commerce and has been evoked by the U.S. federal government to compel states to share water beyond their boundaries.[13]

Others believe that the Dormant Commerce Clause of the United States Constitution would not be violated as a result of the *WRDA*, precisely because it was amended to direct the states to develop and implement a mechanism for making decisions concerning the withdrawal and use of water from the Great Lakes Basin.[14] In fact some believe that the Annex 2001 Implementing Agreements themselves, as written, would strengthen the case for those wanting water outside of the basin under the Dormant Commerce Clause.[15]

### 3. The Annex 2001 to the Great Lakes Charter

The Annex 2001 Draft Implementing Agreements pertain to the Annex 2001 of the Great Lakes Charter, which was itself signed in 1985. The Annex was also in large part a response to the NOVA Group application.

The Great Lakes Charter is a good faith agreement that attempted to respond to concerns regarding the potential for adverse effects from diversions and consumptive use of Great Lakes Basin water resources on the environment, economy, and welfare of the Great Lakes region. It also addressed the need for cooperative management to protect the water and ecosystem of the Great Lakes Basin.[16]

The Annex was designed to create a process toward a binding arrangement regarding withdrawals, which culminated in the release of the Draft Implementing Agreements on 19 July 2004 for a 90-day comment period. There are two parts to the Draft Implementing Agreements:

---

[13] Canadian Environmental Law Association, "Statement to the Standing Committee on the Environment and Sustainable Development from the Canadian Environmental Law Association and Great Lakes United on the Great Lakes Charter Annex", 18 November 2004.

[14] See Steven Shrybman, "Legal Opinion : Great Lakes Basin Sustainable Water Resources Compact and the Diversion of Great Lakes Waters," October 2004, Commissioned by The Council of Canadians, http://www.canadians.org/documents/legalop_greatlakes_14oct04.pdf accessed 17 November 2004.

[15] James Olson, Great Lakes Compact — Water for Sale?" in *One issue, Two Voices*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, http://www.wilsoncenter.org/events/docs/water.pdf accessed 17 November 2004.

[16] Ontario Ministry of Natural Resources, The Great Lakes Charter, http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/water/N10121_p741.html accessed 17 November 2004

- The Great Lakes Basin Sustainable Water Resources Agreement involves all eight states and the two provinces. It is a good-faith agreement in which each province and state commits to implement by developing or modifying appropriate laws and regulations for their jurisdiction.

- The Great Lakes Basin Water Resources Compact, is a binding agreement among the eight Great Lakes states. Under certain circumstances the provinces would be consulted, but they would not be included in final decisions.

At the Agreements' core is a set of Standards that would apply to withdrawals. Essentially permits would be given for withdrawals only if the following criteria were met:

- There is no reasonable alternative to the proposed use, such as conserving existing water supplies.

- Withdrawals are limited to reasonable quantities for intended purposes.

- All water withdrawn is returned to the same Great Lake watershed, less an allowance for consumptive use.

- There are no significant adverse individual or cumulative impacts.

- There is a conservation plan (for major proposals) or measures.

- Proposals include measures to improve the physical and biological integrity of the basin (for major proposals).

- The proposal is in compliance with applicable laws and agreements (for example, Ontario's Water Taking and Transfer Regulation, and the federal *International Boundary Waters Treaty Act*).[17]

The criteria in the Standards would eventually apply to any withdrawal greater than 100,000 gallons per day averaged over any 120-day period, though the deadline for this to come into effect is 10 years.

For smaller withdrawals and diversions the jurisdiction of the withdrawal would review the proposal. For larger withdrawals a regional review of the proposal

---

[17] Ontario Ministry of Natural Resources, Backgrounder, 19 July 2004 http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/csb/news/2004/jul19fs_04.html accessed 17 November 2004.

would take place, though the jurisdiction of withdrawal would still make the final determination. Larger withdrawals are defined as follows:

- A New or Increased Diversion of 1 million gallons per day (3.8 million litres per day) or greater average in any 120-day period;
- A New or Increased Consumptive Use of 5 million gallons per day (19 million litres per day) or greater average in any 120-day period, or
- A New or Increased Diversion and a Consumptive Use where the total combined Diversion and Consumptive Use is 5 million gallons (19 million litres per day) per day or greater average in any 120-day period.

From the standpoint of the Committee the essential question is whether or not the Standards and the thresholds for triggering them provide sufficiently tight control over licensing withdrawals to protect the ecological integrity of the waters of the Great Lakes. The Committee heard from no witnesses that felt that the Agreements in their current form offer sufficient protection to the Great Lakes Basin.

While some felt that the Annex 2001 process was generally good and would likely yield a final result that provides better protection than the status quo, others felt that the Draft Agreements were fundamentally flawed and would lead to a "slippery slope" of withdrawals that would threaten the integrity of the Great Lakes Basin.

It is the Committee's belief that the two opinions are not so far apart as to be inconsistent. The Draft Annex 2001 Agreements must certainly be improved upon and the testimony regarding improvements should be reflected in the government of Canada's response to the Council of Great Lakes Governors (CGLG).

## THE GOVERNMENT OF CANADA'S RESPONSE

### Responding to the Council of Great Lakes Governors

When the CGLG released Annex 2001 on 14 December 2001, the Canadian government responded relatively quickly and in fairly strong terms. In a letter dated 28 February 2002, the government outlined three serious concerns that it had regarding the Annex:

- The standard proposed is too permissive, and could compromise the ecological integrity of the Great Lakes Basin by the

cumulative impacts of diversions below the *de minimis* threshold, as well as by opening the door to long-distance, large-scale removals out of the basin.

- There are a number of unanswered legal and jurisdictional questions, not the least of which is the possibility of conflict between the Annex and the *Boundary Waters Treaty*, thereby diminishing the importance of the protections the latter offers to the Great Lakes.

- There should be greater clarity on a number of important aspects related to implementation, as these would have a significant impact on how the Annex is applied.[18]

Given the serious concerns that the Canadian government voiced at the time that the Annex was first released, the Committee believes that the government should have taken a more active and advisory role in the development of the Implementing Agreements through close discussions with the provinces. It is also troubled that the Government of Canada has yet to comment on the Draft Implementing Agreements. Nonetheless, it is also pleased to note that testimony from government officials suggested openness to hearing the parliamentary perspective that this Committee can provide to the response through this study.[19]

### 1. Thresholds

It is clear from the testimony and analysis provided to the Committee that the thresholds for application of the Standard to withdrawals are too permissive.

The U.S. *WRDA* states that any new diversion will have "significant economic and environmental impacts, adversely affecting the use of this resource by the Great Lakes states and Canadian provinces."

The Canadian position reflects more the wording of the *BWT* in that any withdrawal is deemed to "affect the natural level or flow of the boundary waters on the other side of the international boundary." In any event, it sets a threshold of 50,000 litres per day with no apparent averaging as a requirement for a permit to withdraw.

---

[18] Comments from the Government of Canada on Annex 2001 to the Council of Great Lakes Governors, 28 February 2001.

[19] Karen Brown, *Evidence*, 28 October 2004.

In addition, the IJC recommended that the states and provinces not permit any removal unless it could be demonstrated that the removal did not endanger the ecological integrity of the Basin.[20]

The Implementing Agreement Standards on the other hand set a limit of 100,000 gallons (378,500 litres) before the standards are triggered and this must be the average over a 120-day period. As the Canadian Environmental Law Association and Great Lakes United pointed out, the Great Lakes Charter, under which the Annex operates, sets criteria based on withdrawals averaged over a 30-day period.

Clearly the thresholds for triggering the Standards are higher than any of those in Canadian law, the Great Lakes Charter itself, and in the IJC's recommendations. The Committee therefore concludes that the thresholds must be made more stringent.

### 2. Return of Flow Requirements

One of the requirements for approval of a proposal under the Standards (should the proposal meet the thresholds) is for the water to be returned to the Basin.

> All Water Withdrawn from the Great Lakes Basin shall be returned to the Great Lakes Basin less an allowance for Consumptive Use of the applicable water use sector. Water Withdrawn directly from a Great Lake or from the St. Lawrence River shall be returned to the watershed of that Great Lake or the watershed of the St. Lawrence River, respectively. Water Withdrawn from a watershed of a stream that is a direct tributary to a Great Lake or a direct tributary to the St. Lawrence River shall be returned to the watershed of that Great Lake or the watershed of the St. Lawrence River, respectively, with a preference to the direct tributary stream watershed from which it was Withdrawn.[21]

There are exemptions, however, for diversions which are for public water uses no further than 12 miles (19.3 km) from the basin or that are less than 250,000 gallons (946,000 litres) per day averaged over a 120-day period.

The IJC, in its year 2000 recommendations, set a standard of "no net loss to the area from which the water is taken." The proposed Standard leaves open the question of how much "an allowance for Consumptive Use" could be and offers a set of exemptions. The IJC clearly recommended a maximum loss of 5%, though

---

[20] International Joint Commission, International Joint Commission, "Protection of the Waters of the Great Lakes, Final Report to the Governments of Canada and the United States," 22 February 2000.

[21] The Great Lakes Basin Sustainable Water Resources Agreement, and the Great Lakes Basin Water Resources Compact.

the Committee feels quite strongly that even this is too high. As the Committee learned,[22] the Canadian government rather reluctantly agreed to support the IJC 5% proposal stating in its response to the 2000 report:

> Recognizing the inter-jurisdictional nature of this recommendation, and while not as strict as Canada's approach, the Government of Canada supports this recommendation as it takes account of the concerns of all governments in the Great Lakes Basin, and affords protection to the integrity of the Basin, while effectively preventing any large-scale or long-distance removals of water.

The Committee heard compelling evidence that the "no-net loss" to the area requirement would be a far better standard to judge proposals than leaving an open-ended allowance to anywhere in the watershed of the lake from which the water was taken.[23] It is also of the strong opinion that the recommendation of the IJC for a maximum 5% loss should set a minimum level to be met in the return flow requirement of the Standard, and feels that in most cases return flow should be significantly more than this. The Committee was also pleased that the Ontario government now clearly wants a "no diversions" agreement, or the position of "no net loss".[24]

### 3. Quality of Return Flow

The quality of the water returned to the Basin is not mentioned in the Standard. The Proposal Review Guidance section of the International Agreement, however, does state that a requirement would be that "The Return Flow meets all applicable water quality Standards." The Committee heard in testimony and strongly believes that at the very least there should be explicit mention in the Standard of return water meeting the guidelines for water quality set under the Great Lakes Water Quality Agreement.[25]

The IJC recommended that measures also be put into place to prevent the introduction of invasive alien species. These species are a significant and growing problem within the Basin, indeed throughout North America. Nowhere in the Agreements are invasive alien species mentioned. The Committee believes that this is a serious oversight that must be rectified, particularly since they involve diversions.

---

22 Ralph Pentland, *Evidence*, 16 November 2004.

23 James Bruce, *Evidence*, 16 November 2004.

24 Ontario Ministry of Natural Resources, Press Release " Level of Protection in Draft Great Lakes Charter Annex Agreements Not High Enough *Changes Needed Before Ontario Will Sign*," 15 November 2004 http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/csb/news/2004/nov15nr_04.html accessed 23 November 2004.

25 James Bruce, *Evidence*, 16 November 2004.

## 4. Resource Improvement vs. Ecological Integrity

The *WRDA* encourages the Great Lakes states to develop a "conservation standard embodying the principles of water conservation and resource improvement for making decisions concerning the withdrawal and use of water." This is perhaps why the Standard relies on the concept of resource improvement.

The Committee, however, heard evidence that to apply a resource improvement standard could well put a price on water that would effectively put the water of the Great Lakes up for sale.[26] This would occur because removals of water in one area could be essentially bartered for unrelated "improvements" somewhere else. While the Committee is not convinced that this will be the case, there are other problems with the concept of "resource improvement" that suggest it should be approached with care.

"Resource improvement" is defined under the Annex to the Great Lakes Charter as:

> **Improvement to the Waters and Water-Dependent Natural Resources of the Great Lakes Basin** means additional beneficial, restorative effects to the physical, chemical, and biological integrity of the Waters and Water-Dependent Natural Resources of the Basin, resulting from associated conservation measures, enhancement or restoration measures which include, but are not limited to, such practices as mitigating adverse effects of existing water withdrawals, restoring environmentally sensitive areas or implementing conservation measures in areas or facilities that are not part of the specific proposal undertaken by or on behalf of the withdrawer.

The Implementing Agreements add the words "Environmentally Sound and Economically Feasible Water" in front of the word "conservation" both times it is used in the definition of the Charter.

The International Agreement further refers to a document produced by a consulting agency that lists examples of improvement under the headings "Hydrologic Conditions", "Water Quality" and "Habitat." The Committee is concerned that water removals may have an impact on one of these aspects of integrity, in one place, while the improvement in the proposal may be for a different aspect in a different geographical area. The improvement aspects of the Agreements therefore leave open the possibility of trading off unrelated aspects of integrity in geographically distinct areas.

The IJC based its approval criteria solidly on the grounds of maintaining the ecological integrity of the Great Lakes stating that the various aspects of the Great

---

[26] Ralph Pentland, *Evidence*, 16 November 2004; Elizabeth May, Sierra Club Brief, 18 November 2004.

Lakes should be treated as a "unified whole". The Committee acknowledges that the concept of "ecological integrity" is very complex[27] and difficult to measure, but it also recognizes that the Great Lakes must be treated carefully and in a holistic manner. It is possible that a coordinated set of "resource improvements" could lead to ecological integrity. Without specific directions stating this clearly in the Agreements, however, the Committee is very concerned that piecemeal and unrelated improvements could lead to a deterioration of the overall integrity of the Lakes.

### 5. Uncertainty

A recurring theme of the testimony before the Committee was the lack of certainty regarding our knowledge of the Great Lakes waters. In particular there was concern about a lack of knowledge regarding:

- the quantity, quality and movement of the Basin's groundwater,
- how to measure cumulative effects, and,
- the possible overriding effects of climate change on levels and flows.

The Committee is very concerned to learn that in the absence of such knowledge to back up decision making, serious damage has occurred, for instance, to groundwater resources in the United States.

Given these significant gaps in our knowledge, and given the high stakes involved, it was suggested by witnesses that a guiding principle of the Agreements

---

[27] See for instance: J. Kay and H. Regier, "Uncertainty, Complexity, and Ecological Integrity: Insights from an Ecosystem Approach," in P. Crabbé, et. al (eds), *Implementing Ecological Integrity: Restoring Regional and Global Environmental and Human Health*, 2000 Kluwer, NATO Science Series, Environmental Security, p. 121-156.

"In essence ecological integrity is about the integrity of the self-organization of ecological systems. The very nature of these self-organizing phenomena, and by implication any discussion of ecological integrity, is such that they are characterized by emergency, surprise, inherent uncertainty and limited predictability"

Also: H. Regier, 1993, "The notion of natural and cultural integrity", *in* Woodley, S., Kay, J., and Francis, G., eds., *Ecological integrity and the management of ecosystems*: 1993 Delray Beach, Fla., St. Lucie Press, p. 3-18.

"A living system exhibits integrity if, when subjected to disturbance, it sustains an organizing, self-correcting capability to recover toward an end-state that is normal and "good" for that system. End-states other than the pristine or naturally whole may be taken to be normal and "good."

Parks Canada defines ecological integrity as (with respect to a park):

"... a condition that is determined to be characteristic of its natural region and likely to persist, including abiotic components and the composition and abundance of native species and biological communities, rates of change and supporting processes."

should be the Precautionary Principle.[28] The Committee concurs in this conclusion and suggests that the definition of the Precautionary Principle be that of the Rio Declaration:

> Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

**Recommendation 1**

**The Committee therefore recommends that, in its response to the Council of Great Lakes Governors, the Canadian government urge the Governors and the Premiers to base the criteria in the Standard on the Precautionary Principle.**

### 6. The Interaction with the *Boundary Waters Treaty*

Many other weaknesses of the Agreements were brought to light during testimony. The one that was repeated many times, however, was the potential for the Agreements to conflict with the jurisdiction of the IJC, as outlined in the *BWT*.

As mentioned previously, various aspects of the Agreements are apparently inconsistent with:

- Canada's interpretation of the removals influencing flows and levels;
- various recommendations of the IJC; and
- the *WRDA*'s interpretation of any removals adversely affecting the use of the resource.

The Minister of Foreign Affairs, however, has stated emphatically in the House of Commons:

> Mr. Speaker, the proposed Annex does not affect Canadian and U.S. obligations under the *Boundary Waters Treaty*. It does not affect levels and flows of the Great Lakes.[29]

The Committee is not reassured by this conclusion because there does not seem to be any basis for this claim and it seems to contradict Canada's

---

[28] Elizabeth May, Sierra Club of Canada, Brief, 18 November 2004.

[29] Hon. Pierre Pettigrew, *House of Commons Debates*, 21 October 2004.

interpretation of flows and levels in the *IBWTA*, particularly ignoring the possibility of cumulative impacts of smaller withdrawals.

The International Agreement does have a clause that attempts to rectify the apparent conflict:

> Nothing in this Agreement is intended to provide nor shall be construed to provide, directly or indirectly, to any person any right, claim or remedy under any international Agreement or treaty.[30]

The Compact, however, does not include this language, relying only on the Standard's statement that the proposal will be in accordance with laws.

It is important to note, however, that the U.S. State Department has asked that a non-derogation clause be added to the Compact clearly stating the supremacy of the *BWT*. The Committee is somewhat reassured by this and believes that, notwithstanding the remarks of the Minister of Foreign Affairs, the Canadian government should reinforce this request with one of its own.

**Recommendation 2**

**The Committee therefore recommends that, in its response to the Council of Great Lakes Governors, the Canadian government urge the governors and the premiers to include specific language in the Agreements stating clearly that in the final analysis of proposals for water removal, the *Boundary Waters Treaty* will prevail and that the IJC must remain the final arbiter of decisions regarding such proposals.**

The Committee, however, remains concerned over the potential for conflict if the wording of the Agreements is not significantly changed. The problem is that there is little recourse to the Canadian government should the governors decide that a withdrawal meets their criteria under the Compact even though the IJC recommendations have been ignored and there is a potential for conflict with the *BWT*. Such a potential could only be resolved in courts based on the application of international law between Canada and the United States,[31] with a very unsure outcome.

The IJC has yet to come to a conclusion itself as to whether or not the Implementing Agreements follow its 2000 recommendations, as it is waiting for the final versions to come to a conclusion.

---

30 The Great Lakes Basin Sustainable Water Resources Agreement, Article 702.

31 Michael Vechsler, Legal Adviser to the Canadian Section of the IJC, *Evidence*, 2 November 2004.

> Finally, the Commission recommends that the outcome of the Annex 2001 process should include a standard and management regime consistent with the recommendations in our 2000 report. Until this process is complete, it is not possible to say whether and to what extent Annex 2001 and measures taken under it will give effect to the recommendations in the Commission's 2000 Report.[32]

While the IJC's recommendations fall short of the action taken in Canada regarding withdrawals, the Canadian government has accepted most of their recommendations. It is a respected body with years of experience behind it. To avoid conflict with the IJC, the Committee believes that the Agreements must meet the recommendations of the IJC.

**Recommendation 3**

**The Committee therefore recommends in the strongest of terms that, in its response to the Council of Great Lakes Governors, the Canadian government urge the governors and the premiers to revise and strengthen the Agreements. In so doing the Agreements should adopt the language and the intent of the recommendations of the IJC as outlined in their year 2000 report on the Protection of the Waters of the Great Lakes as minimum requirements for the approval of projects to remove water from the Great Lakes Basin, as the IJC has recommended.**

As has been stated, the full acceptance and implementation of these agreements is some years away. The question therefore arises as to how to manage withdrawals in the meantime. In a similar situation to this, the IJC released an interim report before its final version in 2000 and in it stated:

> Recommendation I. Pending submission of its final report under the Reference, the Commission recommends that the federal, state, and provincial governments should not authorize or permit any new bulk sales or removals of surface water or groundwater from the Great Lakes Basin and should continue to exercise caution with regard to consumptive use of these waters, in accordance with existing laws in both countries and with the Great Lakes Charter.[33]

Since the IJC has yet to determine whether or not the Agreements meet their recommendations of the year 2000, and in following the precedent of the IJC's interim recommendation in 1999, the Committee believes that until such

---

[32] International Joint Commission, "Protection of the Waters of the Great Lakes, Review of the Recommendations in the February 2000 Report," August 2004, http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1560.pdf.

[33] IJC, "Protection of the Waters of the Great Lakes," Interim Report to the Governments of Canada and the United States, 10 August 1999.

Agreements are finalized and there is reasonable scientific evidence that their implementation will not cause harm to the ecological integrity of the Great lakes Basin, a moratorium should be put in place on approval of new or revised withdrawals.

**Recommendation 4**

**The Committee recommends that, until the IJC is satisfied that the Agreements meet their recommendations and that their implementation will not cause harm to the ecological integrity of the Great Lakes Basin, Foreign Affairs Canada adopt the position of placing a moratorium on any new bulk sales or removals of surface water or groundwater from the Great Lakes Basin, and that the Government of Canada recommend this position in its response to the Council of Great Lakes Governors.**

## FURTHER RESPONSE OF THE CANADIAN GOVERNMENT

### Return Flow

As the Committee learned,[34] the Canadian government rather reluctantly agreed to support the IJC proposal that return flow should be a minimum of 95%, stating in its response to the 2000 report:

> Recognizing the inter-jurisdictional nature of this recommendation, and while not as strict as Canada's approach, the Government of Canada supports this recommendation as it takes account of the concerns of all governments in the Great Lakes Basin, and affords protection to the integrity of the Basin, while effectively preventing any large-scale or long-distance removals of water.

The Committee is very concerned that the maximum amount to be used in a diversion or use is set at 5%. In particular it is concerned that the 5%, instead of being a maximum, will become a benchmark to rate return flows. The Agreements have an open ended allowance for use, and the Committee believes that if that is set at 5%, there is a potential for cumulative harm.

**Recommendation 5**

**The Committee therefore recommends that the Canadian government remove its support for the 5% maximum use threshold which it considers to be too high and urge the IJC to revisit this provision of its year 2000 recommendations.**

---

[34] Ralph Pentland, *Evidence*, 16 November 2004.

### Decreasing Uncertainty

The Committee believes that a more robust set of scientific data would greatly increase confidence that criteria to be met by proposals would make it more likely that withdrawals would have no significant adverse effect on the ecological integrity of the Great Lakes Basin.

The federal government's capacity in freshwater research has been greatly reduced over the last two decades and it is time to significantly reverse this trend. The issue of freshwater security is paramount to Canadians, and the current government effort to reallocate dollars to priority areas offers a perfect opportunity to rectify the situation.

While the Committee concurs with one witness that Canadian freshwater science is better than most in the world, it is also sure that this is not sufficient and that a more central hand in this research would help increase coordination and data compatibility among the jurisdictions collecting data. With greater investments Canada could not only become the world leader and position itself to export this expertise, it could also help resolve significant issues surrounding its own freshwater management.

**Recommendation 6**

**The Committee recommends that the Canadian government, with the Department of the Environment as lead agency, carry out an interdepartmental analysis of its scientific capacity in freshwater research as well as federal water policy and that it report back to the Committee the results of this analysis. Subsequent to this, the Committee recommends that, in its efforts to reallocate money between and within departments to priority areas, the government apportion, in a coordinated manner, significantly increased resources to freshwater research.**

### Unleashing the International Joint Commission

The IJC is a respected organization with a long track record of resolving disputes and advising governments. Part of the reason for this track record, however, is that only joint referrals have ever been made.

As stated above, this is apparently because its recommendations under Article IX are not binding, and, according to the chair of the Canadian section, this means that recommendations made by the IJC from a unilateral referral would not carry as much weight. It also means that many referrals that the IJC would like to be

given, such as invasive species and flows and levels in the upper lakes, have yet to be approved.

In effect this means that the reliance on joint referrals has leashed the IJC. The IJC has a large store of credibility, which the Committee believes would hold considerable weight even with a single country reference. Canada should consider using its right of unilateral referral in the case of important scientific research and, more importantly, if the implementation of Annex 2001 is found to be at odds with the IJC's recommendations.

The importance of Annex 2001 to the ecological integrity of the Great Lakes and its potential to conflict with a long-standing treaty, is such that all options with the IJC must be examined. This includes the option of attempting to invoke Article X, if the final Agreements and their implementation are clearly at odds with the IJC's recommendations.

Referrals under this Article must be pre-approved by the United States Senate and by the Canadian cabinet. This clearly makes invocation difficult. The United States government, however, has shown some discomfort with the Draft Implementing Agreements by recommending the non-derogation clause. Michigan too has shown that it has difficulties with the agreements. Should the Canadian government find the implementation of Annex 2001 to be in clear contradiction to the Treaty, it should consider opening diplomatic efforts toward invoking Article X.

The power of the IJC has also been limited by information and financial restriction created by the Canadian government. The Commissioner of the Environment and Sustainable Development, in her year 2001 report, cited many examples of how the Canadian government's actions have limited the effectiveness of the IJC. The Commissioner's recommendations included:

> 8.35 Our findings show that the federal government needs to provide better and more timely information to the International Joint Commission, follow up on its recommendations, and ensure that resources are adequate.

The Committee believes that the power of the IJC could be increased by giving serious consideration to using all of the referral powers under the Treaty and by more fully supporting the IJC with timely information and resources. The Canadian government must make it absolutely clear that the IJC must remain the final arbiter for cases of withdrawals affecting levels and flows, but this can only be realized if it is provided with the proper resources and if it is backed up by the political will of government.

**Recommendation 7**

**The Committee recommends that the Canadian government more fully explore its referral options under the *Boundary Waters Treaty* and that it support the IJC by supplying it with more timely information, better following up on its recommendations, and ensuring that its resources are adequate.**

### Better Coordination with Provinces

As stated previously, the *BWT* is an "empire treaty", and as such the federal government has the authority to implement it. The Committee recognizes, however, that the provinces of the Great Lakes Basin have a powerful interest in maintaining the ecological integrity of the waters of the Great Lakes and, as it learned, the provinces have gained a great deal of capacity to manage these waters effectively. The provinces should therefore have a significant role to play in implementing the *BWT*.

One witness, however, suggested that perhaps the devolution of implementing powers to the provinces had gone too far.

> There's a broader question here about the roles of the provinces, the federal government, states, and so on in water matters. When I first started working in the federal government some 40 years ago, they did almost everything on boundary waters. Over the years, the provinces and states gradually gained more and more capability. We found that in many cases it was better to let the provinces and states work out their little disputes all by themselves, because there were hundreds of these things and they were able to do it. Over time they got better and better at it. It may be that over the four decades or so we've gone too far. [35]

Others felt quite strongly that, since the Annex involves boundary waters, the federal government should be more involved. [36]

The Committee also heard testimony that on the one hand seemed to suggest that the federal government was out of the loop during negotiations and on the other that it was being kept well informed. [37]

The Committee is of the opinion that (if indeed it was not) the federal government should have at least been kept abreast of the details of the negotiations. The serious reservations that the government expressed regarding the

---

35 Ralph Pentland, *Evidence*, 16 November, 2004.

36 Elizabeth May, *Evidence*, 18 November, 2004.

37 Karen Brown and Peter Fawcett, *Evidence*, 28 October 2004.

Annex 2001 should have been followed up by the government taking a more active and advisory role in the development of the Implementing Agreements through close discussions with the provinces.

The Committee heard testimony of the existence of formal federal/state working groups in the U.S. which attempt to act in a proactive and visionary fashion on issues.[38] These should be examined as a potential model for Canada. Some form of better communication and coordination must be established between the federal government and the provinces, particularly when the issue at hand is clearly under one or the other's jurisdiction and both have policies with similar goals.

## CONCLUSION: THE BIG PICTURE

The Draft Implementing Agreements are a work in progress. There seems little doubt that the Agreements as written will be modified, since the Government of Ontario has already rejected the Draft International Agreement and the U.S. State Department as well as the Attorney General of Michigan have both stated clear reservations.

During the next phase of negotiations, it is hoped that the concepts and recommendations of this report specific to the Agreements will be seriously considered along with the many other comments submitted to the CGLG. Apparently, around the negotiating table, there is a will to take into account the recommendations of the IJC.[39] This acceptance of the IJC recommendations must be considered a minimum requirement in order to avoid a conflict between the Standards process and the role of the IJC.

It is also hoped that the federal government will take heed of the recommendations regarding other federal actions. Some of these will require more fun[illegible]ut water security is without a doubt the most important environmental issue on the minds of Canadians, and it should be for the government as well.

The implications of these Agreements could be far reaching. Local issues are often a reflection of those being felt at much larger scales. In Canada's case, as a result of NAFTA, we are increasingly being drawn into discussions involving the entire continent, whether regarding energy policy or environmental management.

---

[38] Sarah Miller, *Evidence*, 18 November, 2004.

[39] Ibid.

In this context, the management of the Great Lakes is essential, not just to Canada, but to all of North America. The Annex Agreements are a very important part of this management, and the time must be taken to get them right. The tragedies of water mismanagement around the globe are all too evident, and they must not be repeated here.

# LIST OF RECOMMENDATIONS

**Recommendation 1**

**The Committee therefore recommends that, in its response to the Council of Great Lakes Governors, the Canadian government urge the Governors and the Premiers to base the criteria in the Standard on the Precautionary Principle.**

**Recommendation 2**

**The Committee therefore recommends that, in its response to the Council of Great Lakes Governors, the Canadian government urge the governors and the premiers to include specific language in the Agreements stating clearly that in the final analysis of proposals for water removal, the *Boundary Waters Treaty* will prevail and that the IJC must remain the final arbiter of decisions regarding such proposals.**

**Recommendation 3**

**The Committee therefore recommends in the strongest of terms that, in its response to the Council of Great Lakes Governors, the Canadian government urge the governors and the premiers to revise and strengthen the Agreements. In so doing the Agreements should adopt the language and the intent of the recommendations of the IJC as outlined in their year 2000 report on the Protection of the Waters of the Great Lakes as minimum requirements for the approval of projects to remove water from the Great Lakes Basin, as the IJC has recommended.**

**Recommendation 4**

**The Committee recommends that, until the IJC is satisfied that the Agreements meet their recommendations and that their implementation will not cause harm to the ecological integrity of the Great Lakes Basin, Foreign Affairs Canada adopt the position of placing a moratorium on any new bulk sales or removals of surface water or groundwater from the Great Lakes Basin, and that the Government of Canada recommend this position in its response to the Council of Great Lakes Governors.**

Recommendation 5

The Committee therefore recommends that the Canadian government remove its support for the 5% maximum use threshold which it considers to be too high and urge the IJC to revisit this provision of its year 2000 recommendations.

Recommendation 6

The Committee recommends that the Canadian government, with the Department of the Environment as lead agency, carry out an interdepartmental analysis of its scientific capacity in freshwater research as well as federal water policy and that it report back to the Committee the results of this analysis. Subsequent to this, the Committee recommends that, in its efforts to reallocate money between and within departments to priority areas, the government apportion, in a coordinated manner, significantly increased resources to freshwater research.

Recommendation 7

The Committee recommends that the Canadian government more fully explore its referral options under the *Boundary Waters Treaty* and that it support the IJC by supplying it with more timely information, better following up on its recommendations, and ensuring that its resources are adequate.

# Appendix A
# Year 2000 Recommendations of the International Joint Commission

**Recommendation I. Removals**

Without prejudice to the authority of the federal governments of the United States and Canada, the governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec should not permit any proposal for removal of water from the Great Lakes Basin to proceed unless the proponent can demonstrate that the removal would not endanger the integrity of the ecosystem of the Great Lakes Basin and that:

a. there are no practical alternatives for obtaining the water,

b. full consideration has been given to the potential cumulative impacts of the proposed removal, taking into account the possibility of similar proposals in the foreseeable future,

c. effective conservation practices will be implemented in the place to which the water would be sent,

d. sound planning practices will be applied with respect to the proposed removal, and,

e. there is no net loss to the area from which the water is taken and, in any event, there is no greater than a 5 percent loss (the average loss of all consumptive uses within the Great Lakes Basin); and the water is returned in a condition that, using the best available technology, protects the quality of and prevents the introduction of alien invasive species into the waters of the Great Lakes.

In reviewing proposals for removals of water from the Great Lakes to near-Basin communities, consideration should be given to the possible interrelationships between aquifers and ecosystems in the requesting communities and aquifers and ecosystems in the Great Lakes Basin.

In implementing this recommendation, states and provinces shall ensure that the quality of all water returned meets the objectives of the Great Lakes Water Quality Agreement.

At this time, removal from the Basin of water that is used for ballast or that is in containers of 20 liters or less should be considered, prima facie, not to endanger

the integrity of the ecosystem of the Great Lakes. However, caution should be taken to properly assess the possible significant local impacts of removals in containers.

Removal of water for short-term humanitarian purposes should be exempt from the above restrictions.

The governments of Canada and the United States and the governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec should notify each other of any proposals for the removal of water from the Great Lakes Basin, except for removal of water that is used for ballast or that is in containers of 20 liters or less.

Consultations regarding proposed removals should continue in accordance with the procedures and processes that are evolving throughout the Great Lakes Basin and should be coupled with additional opportunities for public involvement.

Any transboundary disagreements concerning any of the above matters that the affected governments are not able to resolve may, as appropriate, be referred by the governments of Canada or the United States to the International Joint Commission pursuant to Article IX of the *Boundary Waters Treaty*.

Nothing in this recommendation alters rights or obligations under the *Boundary Waters Treaty*.

**Recommendation II. Major New or Increased Consumptive Uses**

To avoid endangering the integrity of the ecosystem of the Great Lakes Basin, and without prejudice to the authority of the federal governments of the United States and Canada, the governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec should not permit any proposal for major new or increased consumptive use of water from the Great Lakes Basin to proceed unless:

a. full consideration has been given to the potential cumulative impacts of the proposed new or increased major consumptive use, taking into account the possibility of similar proposals in the foreseeable future,

b. effective conservation practices will be implemented in the requesting area, and,

c. sound planning practices will be applied with respect to the proposed consumptive use.

In implementing this recommendation, states and provinces shall ensure that the quality of all water returned meets the objectives of the Great Lakes Water Quality Agreement.

The governments of Canada and the United States and the governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec should notify each other of any proposals for major new or increased consumptive uses of water from the Great Lakes Basin.

Consultations regarding proposed major new or increased consumptive uses should continue in accordance with the procedures and processes that are evolving throughout the Great Lakes Basin and should be coupled with additional opportunities for public involvement.

Any transboundary disagreements concerning the above that the affected governments are not able to resolve may, as appropriate, be referred by the governments of Canada or the United States to the International Joint Commission pursuant to Article IX of the *Boundary Waters Treaty*.

Nothing in this recommendation alters rights or obligations under the *Boundary Waters Treaty*.

**Recommendation III. Conservation**

In order to avoid endangering the integrity of the ecosystem of the Great Lakes Basin, the governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec should apply conservation measures to significantly improve efficiencies in the use of water in the Great Lakes Basin and should implement the conservation measures set out in this recommendation.

The governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec, in collaboration with local authorities, should develop and launch a coordinated basin-wide water conservation initiative, with quantified consumption reduction targets, specific target dates, and monitoring of the achievement of targets, to protect the integrity of the Great Lakes Basin ecosystem, and to take advantage of the other economic and environmental benefits that normally flow from such measures.

In developing and implementing this initiative, the governments should, among other things, consider:

a. state-of-the-art conservation and pollution-control technologies and practices,

b. potential cumulative impacts,

c. the application of sound planning practices,

d. to the extent practicable, the setting of water prices at a level that will encourage conservation,

e. conditioning financial help from governments for water and wastewater infrastructure on the application of sound conservation practices,

f. promotion of eco-efficient practices, especially in the industrial and agricultural sectors,

g. establishment of effective leak detection and repair programs for water infrastructure in all municipalities,

h. the inclusion of strong performance and environmental standards and financial incentives for water saving in contractual arrangements for delivery of water-related services, whether public or private,

i. the application of best practicable water-saving technologies in governmental facilities,

j. sharing experiences with respect to the planning and implementation of conservation policies and programs and the use of water-saving technologies, and,

k. joint preparation of promotional and educational materials and publication of success stories, including sponsoring conferences and workshops on water conservation, in partnership with others

**Recommendation IV. Great Lakes Charter Standards**

Without prejudice to the authority of the federal governments of the United States and Canada, the Great Lakes States and Ontario and Quebec, in carrying out their responsibilities under the Great Lakes Charter, should develop, within 24 months, with full public involvement and in an open process, the standards and the procedures, including the standards and the procedures in Recommendations I and II, that would be used to make decisions concerning removals or major new or increased consumptive uses. Federal, state, and provincial governments should not authorize or permit any new removals and should exercise caution with respect to major new or increased consumptive use until such standards have been promulgated or until 24 months have passed, whichever comes first.

**Recommendation V. Existing Institutions and Mechanisms**

To help ensure the effective, cooperative, and timely implementation of programs for the sustainable use of the water resources of the Great Lakes Basin, governments should use and build on existing institutions to implement the recommendations of this report. In this regard, the governments of the states and the provinces should take action, with respect to the implementation of the Great Lakes Charter, to:

a. develop and implement, on an urgent basis, the Basin Water Resources Management Program,

b. develop a broader range of consultation procedures than is currently called for in the Charter to assure that significant effects of proposed uses of water resources in the Great Lakes Basin are assessed, and,

c. ensure that the notice and consultation process under the Charter is open and transparent and that there is adequate consultation with the public.

**Recommendation VI. Data and Research**

Federal, state, and provincial governments should move quickly to remedy water use data deficiencies by:

a. allocating sufficient staff and financial resources to upgrade the timeliness, precision, and accuracy of water use data,

b. working much closer together to ensure consistency in water use monitoring, estimation techniques, and reporting,

c. emphasizing and supporting the development and maintenance of a common base of data and information regarding the use and management of the water resources of the Great Lakes Basin, establishing systematic arrangements for the exchange of water data and information, and undertaking coordinated research efforts to provide improved information for future water planning and management decisions.

Furthermore, governments should immediately take steps to ensure that, on a binational basis, research is coordinated on individual and cumulative impacts of water withdrawals on the integrity of the Great Lakes Basin ecosystem. In support of their decision-making, governments should implement long-term monitoring programs capable of detecting threats (including cumulative threats) to ecosystem

integrity. Such monitoring programs should be comprehensive, particularly in their approaches to detecting threats to ecosystem integrity at a spectrum of space and time scales.

As part of an anticipatory policy for identifying emerging issues, governments should, on a binational basis, undertake more active science and research and, in particular, should implement appropriate long-term monitoring programs for key indicators of ecosystem change.

**Recommendation VII. Groundwater**

Governments should immediately take steps to enhance groundwater research in order to better understand the role of groundwater in the Great Lakes Basin. In particular, they should conduct research related to:

a. unified, consistent mapping of boundary and transboundary hydrogeological units,

b. a comprehensive description of the role of groundwater in supporting ecological systems,

c. improved estimates that reliably reflect the true level and extent of consumptive use,

d. simplified methods of identifying large groundwater withdrawals near boundaries of hydrologic basins,

e. effects of land-use changes and population growth on groundwater availability and quality,

f. groundwater discharge to surface water streams and to the Great Lakes, and systematic estimation of natural recharge areas, and,

g. systematic monitoring and tracking of the use of water-taking permits, especially for bottled water operations.

In recognition of the frequent and pervasive interaction between groundwater and surface water and the virtual impossibility of distinguishing between them in some instances, governments should apply the precautionary principle with respect to removals and consumptive use of groundwater in the Basin.

**Recommendation VIII. Climate Change**

Recognizing that the Intergovernmental Panel on Climate Change has concluded that human activities are having a discernible effect on global climate, and despite the uncertainties associated with the modeling of future climate, the governments of Canada and the United States should fully implement their international commitments to reduce greenhouse gas emissions.

**Recommendation IX. Trade Law**

The governments of the United States and Canada should direct more effort to allaying the public's concern that international trade law obligations could prevent Canada and the United States from taking measures to protect waters in the boundary region, and they also need to direct more effort to bringing greater clarity and consensus to the issue.

**Recommendation X. Standing Reference**

The Commission should be given a standing reference to review its recommendations for the protection of the waters of the Great Lakes in three years and thereafter at 10-year intervals unless conditions dictate a more frequent review.

**Recommendation XI. Next Steps**

The Commission recommends that the governments consider for adoption the proposed plan of work for Commission activities on the rest of the border, focusing on priority issues and on specific regional issues where the Commission can contribute binational experience and resources.

**Recommendation XII. Implementation**

The Commission recommends that the governments of the United States and Canada and the governments of the Great Lakes states and Ontario and Quebec, acting individually or collectively, as appropriate, take the necessary steps to implement the recommendations contained in this report.

# APPENDIX B
# LIST OF WITNESSES

| Associations and Individuals | Date | Meeting |
|---|---|---|
| **Department of the Environment** | 28/10/2004 | 3 |
| Karen Brown, Assistant Deputy Minister, Environmental Conservation Service | | |
| Jennifer Moore, Director General, Water Policy and Coordination Directorate, Environmental Conservation Service | | |
| **Department of Foreign Affairs** | | |
| William Crosbie, Director General, North American Bureau | | |
| Peter Fawcett, Deputy Director, U.S. Relations Division | | |
| **International Joint Commission** | 02/11/2004 | 4 |
| Murray Clamen, Secretary, Canadian Section | | |
| Herb Gray, Chairman, Canadian Section | | |
| Michael Vechsler, Legal Adviser | | |
| **As an Individual** | 16/11/2004 | 6 |
| James Bruce | | |
| Ralph Pentland | | |
| **Canadian Environmental Law Association** | 18/11/2004 | 7 |
| Sarah Miller, Coordinator/Researcher | | |
| **Council of Canadians** | | |
| Sara Ehrhardt, National Water Campaigner | | |
| Steven Shrybman, Legal Counsel | | |
| **Great Lakes United** | | |
| Derek Stack, Executive Director | | |
| **Sierra Club of Canada** | | |
| Elizabeth May, Executive Director | | |

# APPENDIX C
# LIST OF BRIEFS

Bruce, James P.

Canadian Environmental Law Association

Council of Canadians

Department of Foreign Affairs

Department of the Environment

Ducks Unlimited Canada

Great Lakes United

International Joint Commission

Pentland, Ralph

Sierra Club of Canada

Sierra Legal Defence Fund

University of Toronto, Munk Centre for International Studies

# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to the report within 150 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Environment and Sustainable Development (*Meeting Nos. 3, 4, 6, 7 and 9 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Alan Tonks, M.P.
*Chair*

# MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, November 25, 2004
(*Meeting No. 9*)

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development met at 9:15 a.m. this day, in Room 237-C Centre Block, the Chair, Alan Tonks, presiding.

*Members of the Committee present*: Bernard Bigras, David J. McGuinty, Hon. Denis Paradis, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson and Hon. Bryon Wilfert.

*Acting Members present*: Joe Comartin for Nathan Cullen, Cheryl Gallant for Brian Jean and Francis Scarpaleggia for Yasmin Ratansi.

*In attendance: Library of Parliament:* Tim Williams, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on October 21, 2004, the Committee resumed its study of the Great Lakes Charter Annex.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make certain amendments to the draft report for approval by the appropriate members.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the draft report be adopted as the Second Report of the Committee.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House as its Second Report.

On motion of Bernard Bigras, it was agreed, — That the Standing Committee on Environment invite Mr. Ralph Goodale, Minister of Finance, before December 17th 2004, to answer questions on Canada's fiscal measures aimed at applying a sustainable development strategy.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski
*Clerk of the Committee*

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

# ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS

## RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Alan Tonks, député
Président

Novembre 2004

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

# ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS

## RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Alan Tonks, député**
**Président**

**Novembre 2004**

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

# ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS

## RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Alan Tonks, député
Président

Novembre 2004

# COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

## PRÉSIDENT

| | |
|---|---|
| Alan Tonks, député | *York-Sud—Weston, Ontario* |

## VICE-PRÉSIDENTS

| | |
|---|---|
| Bernard Bigras, député | *Rosemont—La Petite-Patrie, Québec* |
| Lee Richardson, député | *Calgary-Centre, Alberta* |

## MEMBRES

| | |
|---|---|
| Nathan Cullen, député | *Skeena—Bulkley Valley, Colombie-Britannique* |
| Brian Jean, député | *Fort McMurray—Athabasca, Alberta* |
| David J. McGuinty, député | *Ottawa-Sud, Ontario* |
| Bob Mills, député | *Red Deer, Alberta* |
| Hon. Denis Paradis, député | *Brome—Missisquoi, Québec* |
| Yasmin Ratansi, député | *Don Valley-Est, Ontario* |
| Christian Simard, député | *Beauport—Limoilou, Québec* |
| Jeff Watson, député | *Essex, Ontario* |
| Hon. Bryon Wilfert, député | *Richmond Hill, Ontario* |

## GREFFIER DU COMITÉ

Eugene Morawski

## ANALYSTE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Tim Williams

# LE COMITÉ PERMANENT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 octobre 2004, votre comité a entrepris, à partir du mois d'octobre 2004, l'étude des accords de mise en œuvre de l'Annexe 2001 de la Charte des Grands Lacs.

# TABLE DES MATIÈRES


INTRODUCTION ..... 1

L'ENJEU ..... 2

LA GESTION DES EAUX LIMITROPHES : LE STATU QUO ..... 3

Le *Traité des eaux limitrophes* ..... 3

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ..... 5

La gestion des dérivations et des prélèvements massifs d'eau ..... 5

1. La situation au Canada ..... 5
2. La situation aux Etats-Unis ..... 7
3. L'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs ..... 8

LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA ..... 11

Répondre au Council of Great Lakes Governors ..... 11

1. Seuils ..... 11
2. Retour d'eau ..... 12
3. Qualité de l'eau retournée ..... 13
4. Amélioration de la ressource et intégrité écologique ..... 14
5. Incertitude ..... 15
6. Interaction avec le *Traité des eaux limitrophes* ..... 16

SUITE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT CANADIEN ..... 19

Retour d'eau ..... 19

Diminuer l'incertitude ..... 20

Élargir le rôle la Commission mixte internationale ..... 20

Meilleure coordination avec les provinces ..... 22

CONCLUSION : LA SITUATION D'ENSEMBLE ..... 23

LISTE DES RECOMMANDATIONS ..... 25

ANNEXE A — RECOMMANDATIONS DE 2000 DE LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE ..... 27

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS ..... 35

ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES ..... 37

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT ..... 39

PROCÈS-VERBAL ..... 41

# LES ENTENTES DE MISE EN ŒUVRE DE L'ANNEXE DE 2001 DE LA CHARTE DES GRANDS LACS

> ... il devra être extrêmement prudent dans les travaux qu'il va entreprendre, car il peut être très difficile, sinon impossible, de revenir sur une décision prise dans ce genre de problème.
>
> Le très honorable Herb Gray, président de la Section canadienne de la Commission mixte internationale[1]

## Introduction

Le bassin des Grands Lacs contient de si vastes quantités d'eau douce qu'il est trop facile de le tenir pour acquis. Toutefois, comme seule une très petite proportion de cette eau est renouvelable, nous devons demeurer vigilants dans la gestion de cette ressource.

La population du bassin dépend des Grands Lacs pour s'approvisionner en eau saine afin de combler ses besoins immédiats. Les économies du bassin sont également fortement dépendantes du débit et du niveau de l'eau. Enfin, l'intégrité écologique des Grands Lacs et les services qu'on y fournit dépendent eux aussi nettement de la quantité d'eau qu'on trouve dans le bassin et de sa qualité.

Il est clair que les humains ont réduit l'intégrité écologique des Grands Lacs. Les rejets de phosphate ont ainsi entraîné la prolifération d'algues dans le lac Érié. Des produits chimiques toxiques se sont accumulés dans l'eau et les sédiments, et des espèces exotiques envahissantes comme la moule zébrée ont été introduites et continuent à l'être, ce qui aura des conséquences dramatiques et probablement permanentes.

L'activité humaine peut également avoir un impact sur les quantités d'eau disponibles. Déjà, les dérivations d'eau à l'extérieur des Grands Lacs équivalent à plus de 1% du débit naturel total du bassin. Jusqu'à maintenant, ce phénomène est plus que compensé par des dérivations dans le bassin, mais il est clair que les dérivations peuvent avoir un impact sur le niveau et le débit de l'eau dans le système des Grands Lacs. Il est aussi possible que les effets cumulatifs des prélèvements de moindre importance puissent avoir un impact sur l'intégrité écologique du bassin.

De plus, si les émissions de gaz à effet de serre entraînent un réchauffement de la région comme on le prédit, l'eau s'évaporera plus rapidement alors même que la demande en eau s'accroîtra presque certainement.

---

[1] Proposant une conclusion possible au Comité. *Témoignages*, 2 novembre 2004.

Justement parce qu'il faut préserver cette ressource précieuse, le gouvernement fédéral, des États américains et certaines provinces ont adopté tout un éventail de régimes de gestion de manière à protéger l'intégrité écologique et les ressources en eau des Grands Lacs. Le dernier de ces outils de gestion est une annexe à la Charte des Grands Lacs signée en 2001 par les gouverneurs des États des Grands Lacs et les premiers ministres de l'Ontario et du Québec. Or, en juillet 2004, deux ébauches d'ententes de mise en œuvre de cette annexe ont été rendues publiques pour une période de consultation de 90 jours.

Il semblerait qu'on se soit un peu trop empressé de produire les ébauches d'ententes de mise en œuvre afin de respecter un délai de trois ans. Il ne fait aucun doute que les ententes ne survivront pas dans leur forme actuelle puisque le gouvernement de l'Ontario a déjà rejeté l'ébauche d'entente internationale et que le Département d'État américain et le procureur général du Michigan ont tous les deux exprimé de nettes réserves.

Le gouvernement canadien n'a pas encore réagi à ces ébauches d'ententes. Étant donné l'importance que les Grands Lacs revêtent pour le Canada, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre (le Comité) a décidé d'étudier ces ententes afin de mieux comprendre leurs répercussions et de formuler des recommandations quant à la position que le gouvernement fédéral devrait adopter à leur égard.

| Quelques chiffres en bref* (chiffres approximatifs) : | |
|---|---|
| | |
| Volume des Grands Lacs : | 22 000 kilomètres cubes |
| Débit (renouvellement de l'eau) : | 220 kilomètres cubes par an ou 6 910 mètres cubes par seconde (1 % du volume total par an) |
| Débit de la dérivation de Chicago : | 88 mètres cubes par seconde (1,3 % du débit total) |
| Population du bassin des Grands Lacs : | 42 millions d'habitants[2] |
| * Données modifiées provenant du Great Lakes Information Network, http://www.great-lakes.net/envt/water/levels/flows.html, visité le 17 novembre 2004. | |

## L'ENJEU

Ce ne sont plus uniquement les 42 millions d'habitants qui vivent dans le bassin qui souhaitent utiliser l'eau des Grands Lacs. En raison de la topographie naturelle du terrain, la limite des eaux de surface se situe à de nombreux endroits très près des lacs. La croissance de la population dans ces zones, en particulier

[2] Le Great Lakes Information Network précise que la population du côté américain se chiffre à 24 033 244 habitants selon le recensement de 2000, tandis que le recensement canadien de 2001 faisait état d'une population de 17 698 641 habitants dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (Statistique Canada, *L'activité humaine et l'environnement*, 2004).

aux États-Unis, crée une demande sans précédent pour l'exportation d'eau à l'extérieur du bassin.

À certains endroits, on a déjà épuisé leurs eaux souterraines au point où celles qui avaient l'habitude de s'écouler dans les Grands Lacs ne le font plus. À l'avenir, et en particulier si le climat s'assèche, il est probable qu'on observera une augmentation radicale de la demande visant l'eau des Grands Lacs et provenant de l'extérieur du bassin. Il deviendra alors de plus en plus difficile de gérer cette eau.

## LA GESTION DES EAUX LIMITROPHES : LE STATU QUO

### Le *Traité des eaux limitrophes*

Le *Traité des eaux limitrophes* (le Traité[3]) a été signé en 1909 et demeure le principal outil dont disposent les gouvernements du Canada et des États-Unis pour gérer de manière coopérative les Grands Lacs. Il établit les principes et mécanismes devant aider à régler ou à prévenir les différends liés au débit et à la qualité de l'eau le long de la frontière entre les deux pays[4].

Avant que le Canada ne soit déclaré officiellement indépendant par le *Statut de Westminster de 1931*, de nombreux traités visant notre pays ont été signés par la Grande-Bretagne au nom du Canada. Ce sont ces traités qu'on appelle « les traités conclus par l'Empire ». Lorsque ces traités devaient être mis en œuvre au moyen d'une loi ou autrement, le Parlement et le gouvernement du Canada avaient reçu le pouvoir de les mettre en œuvre en vertu de l'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Comme le *Traité des eaux limitrophes* est un traité conclu par l'Empire, le gouvernement fédéral est autorisé à le mettre en œuvre.

Les eaux limitrophes visées par le Traité sont définies de façon à exclure « les eaux des affluents qui, dans leur cours naturel, se verseraient dans ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, les eaux coulant de ces lacs, fleuves, rivières et voies d'eau, ainsi que les eaux des fleuves et rivières traversant la frontière ». Certains se demandent aussi si les eaux du lac Michigan sont des eaux limitrophes au sens du Traité.

Le Traité contient un certain nombre d'articles particulièrement pertinents à la présente étude. Ainsi, l'article III du Traité précise ce qui suit :

> ... aucun usage ou obstruction ou détournement nouveaux ou autres, soit temporaires ou permanents des eaux limitrophes, d'un côté ou de l'autre de la frontière, *influençant le débit ou le niveau naturels des eaux limitrophes de l'autre côté de la frontière*, ne pourront être effectués si ce n'est par

---

[3] Traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.

[4] Commission mixte internationale, « What is the *Boundary Waters Treaty*? », préface (en anglais seulement) du Traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne relatif aux eaux limitrophes et aux questions originant le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis.

> l'autorité des États-Unis ou du Dominion canadien dans les limites de leurs territoires respectifs *et avec l'approbation, comme il est prescrit ci-après, d'une commission mixte qui sera désignée sous le nom de Commission mixte internationale*[5].

En vertu de l'article VIII, la Commission mixte internationale (CMI) devra entendre et juger tous les cas comportant l'usage ou l'obstruction ou le détournement des eaux à l'égard desquels son approbation est nécessaire aux termes de l'article III. Cet article précise également que « Les hautes parties contractantes auront, chacune de son côté de la frontière, des droits égaux et similaires pour l'usage des 'eaux limitrophes' ».

L'article IX du Traité précise en outre que les parties contractantes conviennent que toutes les autres questions ou différends pourront être renvoyés à la CMI par *l'une ou l'autre* des parties. Les décisions rendues par la CMI dans ces cas ne seront pas considérées comme des décisions en droit ou comme équivalentes à une sentence arbitrale. Dans la pratique, le Comité a appris que les renvois ont toujours été faits conjointement, puisqu'un renvoi par l'une des deux parties seulement aurait apparemment pour effet de donner moins de poids à des recommandations non exécutoires[6].

Des recommandations exécutoires peuvent être formulées par la CMI si un renvoi conjoint est fait en vertu de l'article X. Un tel renvoi exige toutefois l'approbation du Sénat des États-Unis et du Cabinet fédéral, et n'a jamais été utilisé.

Le Traité constitue donc le fondement de la coopération entre les États-Unis et le Canada pour les questions liées aux eaux limitrophes depuis plus d'un siècle. Les témoignages ont fait ressortir que ce traité comportait deux aspects très positifs pour le Canada. Premièrement, il accorde aux deux pays des droits égaux concernant l'utilisation des eaux limitrophes. Deuxièmement, la CMI est composée de trois commissaires qui proviennent de chaque côté de la frontière et qui sont chargés de mettre en œuvre le Traité et non de représenter leur gouvernement respectif. Le Canada bénéficie donc à la fois d'un statut égal au sein de la CMI et d'un accès égal aux eaux limitrophes malgré sa population beaucoup plus faible.

Toutefois, un certain nombre de faiblesses ont aussi été soulignées. Comme on l'a déjà mentionné, le Traité ne vise pas les affluents ou les eaux souterraines. De plus, comme ce document date de plus d'un siècle, les préoccupations environnementales n'ont pas été abordées lors des négociations et ne sont donc pas mentionnées de manière explicite dans le texte du Traité.

---

5 C'est nous qui soulignons.

6 Très honorable Herb Gray, *Témoignages*, 2 novembre 2004.

### L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (l'Accord), tout d'abord signé en 1972 et ensuite renouvelé en 1978, démontre la ferme intention de chaque pays de rétablir ou de maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et comporte un certain nombre d'objectifs et de lignes directrices pour atteindre ces buts. Il confirme également les droits et obligations du Canada et des États-Unis en vertu du Traité et il est devenu l'une des principales responsabilités de la CMI.

En effet, la CMI surveille et évalue les progrès réalisés en vertu de cet Accord et conseille les gouvernements sur les questions relatives à la qualité des eaux limitrophes du système des Grands Lacs. L'Accord exige également de la CMI qu'elle aide les gouvernements à mettre en œuvre des programmes conjoints établis en vertu de l'Accord, et il prévoit l'établissement de deux conseils binationaux — le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs et le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs — pour conseiller la CMI[7].

### La gestion des dérivations et des prélèvements massifs d'eau

En avril 1998, le gouvernement de l'Ontario a accordé un permis au Groupe NOVA afin d'exporter 600 millions de litres d'eau par an à partir du lac Supérieur. Le permis a par la suite été annulé, mais l'incident a attiré l'attention de la population sur la possibilité de prélèvements massifs d'eau et sur les impacts qu'ils pourraient avoir sur les Grands Lacs. Cet événement a ensuite incité des États, des provinces et le gouvernement fédéral à réexaminer la solidité et la pertinence des assises juridiques sur lesquelles repose la gestion de l'eau.

#### 1. La situation au Canada

Au Canada, le gouvernement fédéral a adopté une stratégie en trois volets concernant les prélèvements massifs d'eau. Ces trois volets étaient les suivants :

- Faire un renvoi à la CMI conjointement avec les États-Unis concernant les utilisations de l'eau;
- Proposer des changements à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*;
- Inviter les provinces à collaborer grâce à un accord fédéral/provincial.

---

[7] Commission mixte internationale, « What is the Great Lakes Water Quality Agreement? », préface (en anglais seulement) de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, avec les annexes et le mandat, entre les États-Unis et le Canada, signé à Ottawa le 22 novembre 1978, et Supplément sur la réduction de la charge en phosphore signé 16 octobre 1983 tel que modifié par le Protocole signé le 18 novembre 1987 http://www.ijc.org/rel/agree/fquality.html, visité le 17 novembre 2004.

Les deux premiers volets ont été réalisés. La CMI a publié un rapport provisoire en août 1999 et un rapport final[8] en février 2000, et elle a par la suite procédé à un examen de ses recommandations en août 2004. Les recommandations du rapport de l'an 2000 sont jointes en annexe au présent rapport.

Les changements apportés à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* sont entrés en vigueur en décembre 2002. Ils ont eu pour effet d'interdire les prélèvements massifs d'eau dans les eaux limitrophes :

> ... « captage massif d'eaux limitrophes » s'entend du captage d'eaux limitrophes et de leur transfert — qu'elles aient été traitées ou non — à l'extérieur de leur bassin hydrographique par l'un ou l'autre des moyens suivants :
>
> *a*) par dérivation, notamment grâce à un pipeline, canal, tunnel, aqueduc ou chenal;
>
> *b*) par tout autre moyen permettant le transfert à l'extérieur d'un bassin hydrographique de plus de 50 000 L d'eaux limitrophes par jour[9].

Il faut souligner que ces changements apportés à la *Loi* étaient fondés sur la prémisse suivante :

> ... le captage et le transfert d'eaux limitrophes à l'extérieur de leur bassin hydrographique sont réputés, étant donné l'effet cumulatif de ce type d'activité sur les eaux limitrophes, modifier le débit ou le niveau naturels de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale[10].

Bien que ce ne soit pas toutes les provinces qui aient signé l'accord fédéral/provincial, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont mis en œuvre des lois qui interdisent à peu près tous les transferts d'eau à l'extérieur du Québec et du bassin respectivement. La CMI a félicité tous les paliers de gouvernement au Canada d'avoir pris ces mesures[11].

---

8 Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique, février 2000, http://www.ijc.org/rel/boards/cde/finalreport/rapportfinal.html, visité le 18 novembre 2004.

9 Règlement sur les eaux limitrophes internationales, paragraphe 2 (1).

10 Loi modifiant la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, paragraphe 13 (2).

11 Commission mixte internationale, « Protection des eaux des Grands Lacs, Examen des recommandations du rapport de février 2000 de la CMI », août 2004.

## 2. La situation aux États-Unis

En l'an 2000, le gouvernement des États-Unis a modifié la *Water Resources Development Act* (*WRDA*) de sorte que les dispositions pertinentes se lisent dorénavant comme suit :

> 1962d-20. Interdiction des dérivations de l'eau des Grands Lacs
>
> a) Le Congrès conclut et affirme ce qui suit :
>
> 1. Les Grands Lacs constituent la plus importante ressource naturelle pour les huit États des Grands Lacs et les deux provinces canadiennes puisqu'ils fournissent un approvisionnement en eau à des fins domestiques et industrielles, une énergie propre grâce à l'hydro-électricité, un mode de transport efficace pour les produits reçus ou expédiés par la région des Grands Lacs, ainsi que des activités de loisirs pour des millions de citoyens américains et canadiens;
>
> 2. les Grands Lacs doivent être soigneusement gérés et protégés afin de répondre aux besoins actuels et futurs du bassin des Grands Lacs et des provinces canadiennes;
>
> 3. toute nouvelle dérivation de l'eau des Grands Lacs pour utilisation à l'extérieur du bassin des Grands Lacs aura de sérieuses répercussions économiques et environnementales, et nuira à l'utilisation de cette ressource au sein des États des Grands Lacs et des provinces canadiennes;
>
> 4. quatre des Grands Lacs constituent des eaux internationales et sont définis comme des eaux limitrophes dans le *Traité des eaux limitrophes* de 1909 entre les États-Unis et le Canada, et tout nouveau projet de dérivation de l'eau de ces Grands Lacs vers les États-Unis nuirait donc aux relations entre le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Canada.
>
> b) Il est donc déclaré que le Congrès a comme objectif et politique dans ce domaine :
>
> 1. de prendre des mesures immédiates pour protéger la quantité limitée d'eau disponible dans le système des Grands Lacs en vue de son utilisation par les États des Grands Lacs et en conformité avec le *Traité des eaux limitrophes* de 1909;
>
> 2. d'encourager les États des Grands Lacs, en consultation avec les provinces de l'Ontario et du Québec, à élaborer et à mettre en œuvre un mécanisme qui prévoit l'adoption d'une norme de conservation commune enchâssant les principes de la conservation de l'eau et de l'amélioration de la ressource pour la prise des décisions concernant le prélèvement et l'utilisation de l'eau du bassin des Grands Lacs;
>
> 3. d'interdire toute dérivation de l'eau des Grands Lacs par un État, un organisme fédéral ou une entité privée pour utilisation à l'extérieur du

> bassin des Grands Lacs à moins que cette dérivation ne soit approuvée par le gouverneur de chacun des États des Grands Lacs[12].

En raison de la partie 3 de cette dernière disposition, qui donne en fait un droit de veto à tous les gouverneurs des Grands Lacs, il est très difficile de faire approuver de nouvelles dérivations à l'extérieur du bassin. Cette situation a amené certains à croire que maintenir le statu quo équivaut en fait à interdire toute nouvelle dérivation.

L'Association canadienne du droit de l'environnement croit toutefois que :

> ... la plupart des experts estiment qu'il y a peu de chance que la *WRDA* résiste à une contestation légale puisqu'elle pourrait contrevenir à la disposition sur le commerce de la Constitution américaine. Cette disposition fait de l'eau un article du commerce et a déjà été évoquée par le gouvernement fédéral américain pour obliger les États à partager leur eau au-delà de leurs frontières[13].

D'autres croient plutôt que la *WRDA* ne violerait pas cette disposition sur le commerce de la Constitution américaine précisément parce que cette loi a été modifiée afin d'ordonner aux États d'élaborer et de mettre en œuvre un mécanisme décisionnel concernant le prélèvement et l'utilisation de l'eau du bassin des Grands Lacs[14]. En fait, certains sont d'avis que les ententes de mise en œuvre de l'Annexe de 2001 elles-mêmes, dans leur libellé actuel, renforceraient les arguments de ceux qui souhaitent que de l'eau soit acheminée à l'extérieur du bassin en vertu de cette clause sur le commerce de la Constitution américaine[15].

### 3. L'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs

Les ébauches d'ententes de mise en œuvre de l'Annexe de 2001 visent l'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs, qui a elle été signée en 1985. Cette annexe constituait aussi en grande partie une réaction à la demande présentée par le Groupe NOVA.

---

12 Department of Environmental Quality, *Water Resources Development Act of 1986*, http://www.michigan.gov/deq/0,1607,7-135-3313_3677_3704-12588--,00.html, visité le 17 novembre 2004, c'est nous qui soulignons.

13 Association canadienne du droit de l'environnement, « Déclaration devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de l'Association canadienne du droit de l'environnement et de l'Union Saint-Laurent, Grands Lacs sur l'annexe à la Charte des Grands Lacs », 18 novembre 2004.

14 Voir Steven Shrybman, « Legal Opinion : Great Lakes Basin Sustainable Water Resources Compact and the Diversion of Great Lakes Waters », octobre 2004, étude commandée par le Conseil des Canadiens, http://www.canadians.org/documents/legalop_greatlakes_14oct04.pdf, visité le 17 novembre 2004.

15 James Olson, « Great Lakes Compact — Water for Sale? » in *One issue, Two Voices*, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, http://www.wilsoncenter.org/events/docs/water.pdf, visité le 17 novembre 2004.

La Charte des Grands Lacs est une entente de bonne foi qui devait permettre de dissiper les inquiétudes relatives aux effets nocifs que la dérivation et la consommation de l'eau du bassin des Grands Lacs pourraient avoir sur l'environnement, l'économie et le bien-être de la région des Grands Lacs. Ce document préconisait également une gestion coopérative de cette ressource afin de protéger l'eau et l'écosystème du bassin des Grands Lacs[16].

L'Annexe visait à établir un processus devant mener à une entente obligatoire concernant les prélèvements, processus qui a culminé avec la publication des ébauches d'ententes de mise en œuvre le 19 juillet 2004 pour une période de consultation publique de 90 jours. Ces ébauches d'ententes de mise en œuvre sont constituées de deux parties :

- L'Entente sur les ressources durables en eau du bassin des Grands Lacs concerne les huit États et les deux provinces. Il s'agit d'une entente de bonne foi que chaque province et État s'engage à mettre en œuvre en adoptant ou modifiant les lois et règlements appropriés dans son secteur de compétence;
- Le Pacte sur les ressources en eau du bassin des Grands Lacs est une entente obligatoire signée par les huit États des Grands Lacs. Dans certaines circonstances, les provinces seraient consultées, mais elles ne participeraient pas aux décisions finales.

Ces ententes contiennent essentiellement une série de normes qui s'appliqueraient aux prélèvements d'eau. En résumé, des permis ne seraient accordés pour des prélèvements d'eau que si les critères suivants sont remplis :

- Aucune autre possibilité n'existe, tel que conserver l'approvisionnement actuel en eau;
- Les prélèvements sont limités à des quantités raisonnables en rapport avec les objectifs proposés;
- Toute l'eau prélevée est retournée dans le bassin hydrologique du même Grand Lac, moins une allocation pour la consommation;
- Le prélèvement n'aura aucun impact individuel ou cumulatif négatif et significatif;
- On a prévu un plan ou des mesures de conservation (pour les grands projets);
- Les propositions prévoient des mesures pour améliorer l'intégrité physique et biologique du bassin (pour les grands projets);

---

[16] Ministère ontarien des Ressources naturelles, The Great Lakes Charter, http://www.mnr.gov.on.ca/mnr/water/N10121_p741.html, visité le 17 novembre 2004.

- La proposition est conforme aux lois et accords en vigueur (par exemple, au Règlement sur le prélèvement et le transfert d'eau de l'Ontario et à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* du Canada)[17].

Les critères prévus dans ces normes s'appliqueraient à tout prélèvement supérieur à 100 000 gallons par jour en moyenne sur une période de 120 jours, même si cette règle n'entrerait en vigueur que dans 10 ans.

Pour les prélèvements ou dérivations de moindre ampleur, le gouvernement compétent étudierait le projet. Pour les prélèvements de plus grande ampleur, on procéderait à un examen régional du projet, mais ce serait toujours le gouvernement compétent qui prendrait la décision finale. Les prélèvements majeurs sont définis de la manière suivante :

- Une dérivation nouvelle ou augmentée de 1 million de gallons (3 800 mètres cubes) par jour ou plus en moyenne sur toute période de 120 jours;
- Une consommation nouvelle ou augmentée de 5 millions de gallons (19 000 mètres cubes) par jour ou plus en moyenne sur toute période de 120 jours;
- Une dérivation et une consommation d'eau nouvelles ou augmentées pour lesquelles les volumes d'eau combinés dérivés et consommés totalisent 5 millions de gallons (19 000 mètres cubes) par jour ou plus en moyenne sur toute période de 120 jours.

Du point de vue du Comité, la question essentielle est de déterminer si les normes et les seuils à partir desquels elles s'appliqueront permettent d'exercer un contrôle suffisamment serré sur l'autorisation des prélèvements de manière à protéger l'intégrité écologique des eaux des Grands Lacs. Aucun des témoins entendus par le Comité n'était d'avis que les ententes, dans leur forme actuelle, protégeaient suffisamment le bassin des Grands Lacs.

Bien que certains estimaient que le processus suivi pour l'Annexe de 2001 était dans l'ensemble valable et aboutirait probablement à une meilleure protection que le statu quo, d'autres pensaient que les ébauches d'ententes contenaient des lacunes fondamentales et nous mèneraient sur une « pente glissante » conduisant à des prélèvements qui menaceraient l'intégrité du bassin des Grands Lacs.

Le Comité est d'avis que ces deux opinions sont conciliables. Les ébauches d'ententes de mise en œuvre de l'Annexe de 2001 doivent certainement être améliorées et les témoignages entendus concernant ces améliorations devraient

---

[17] Ministère ontarien des Ressources naturelles, Document d'information, 19 juillet 2004. http://www.mnr.gov.on.ca/MRN/csb/news/2004/jul19fs_04.html, visité le 17 novembre 2004.

être pris en compte dans la réponse que le gouvernement du Canada transmettra au Council of Great Lakes Governors (CGLG).

## LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

### Répondre au Council of Great Lakes Governors

Quand le CGLG a publié l'Annexe de 2001 le 14 décembre 2001, le gouvernement du Canada a réagi assez rapidement et en des termes assez fermes. Dans une lettre datée du 28 février 2002, le gouvernement décrivait trois préoccupations sérieuses qui l'inquiétaient au sujet de l'Annexe :

- La norme proposée est trop permissive et pourrait compromettre l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs en raison des impacts cumulatifs des dérivations se trouvant en deçà du seuil minimal, de même que parce qu'elle ouvrirait la porte à des prélèvements d'eau sur une grande échelle ou une longue distance à partir du bassin;
- Un certain nombre de questions juridiques et de compétences demeurent sans réponse, notamment la possibilité de conflit entre l'Annexe et le *Traité des eaux limitrophes*, ce qui réduirait l'importance des diverses mesures de protection que ce dernier document prévoit pour les Grands Lacs;
- Il faudrait clarifier un certain nombre de questions importantes relatives à la mise en œuvre puisque ces questions auront un impact significatif sur la façon dont l'Annexe est appliquée[18].

Étant donné les sérieuses préoccupations dont le gouvernement du Canada avait fait état au moment de la publication de l'Annexe, le Comité croit que le gouvernement aurait dû adopter une approche plus proactive et consultative concernant l'élaboration des ententes de mise en œuvre en collaborant étroitement avec les provinces. Il s'inquiète également que le gouvernement n'ait pas encore formulé de commentaires sur les ébauches d'ententes de mise en. Néanmoins, il est également heureux de constater que le témoignage des représentants gouvernementaux ait démontré une certaine ouverture face aux opinions que les parlementaires du présent Comité pourraient formuler à ce sujet dans le cadre de la présente étude[19].

### 1. Seuils

Il ressort clairement du témoignage et de l'analyse communiqués au Comité que les seuils d'application de la norme aux prélèvements sont trop permissifs.

---

[18] Commentaires du gouvernement du Canada concernant l'Annexe de 2001 au Council of Great Lakes Governors, 28 février 2001.

[19] Karen Brown, *Témoignages*, 28 octobre 2004.

La *WRDA* américaine stipule que toute nouvelle dérivation aura d'importants effets économiques et environnementaux compromettants pour l'utilisation de cette ressource par les États et les provinces canadiennes des Grands Lacs.

La position du Canada est plus proche du texte du Traité sur les eaux limitrophes : tout prélèvement est réputé « modifier le débit ou le niveau naturel de ces eaux de l'autre côté de la frontière internationale ». Quoi qu'il en soit, le Canada fixe un débit de 50 000 litres par jour sans imposer une moyenne, semble-t-il, pour un permis de prélèvement.

En outre, la CMI a recommandé que les États et les provinces interdisent tout prélèvement à moins qu'il puisse être démontré que le prélèvement n'a pas compromis l'intégrité écologique du bassin[20].

Par ailleurs, les normes des ententes de mise en œuvre fixe une limite de 100 000 gallons (378 500 litres) avant que les normes n'interviennent, et il doit s'agir de la moyenne sur une période de 120 jours. Comme l'Association canadienne du droit de l'environnement et l'Union Saint-Laurent, Grands Lacs l'ont souligné, la Charte des Grands Lacs, à laquelle l'Annexe se rattache, fixe des critères fondés sur des prélèvements moyens sur une période de 30 jours.

Les seuils d'application des normes sont nettement plus élevés que tous ceux fixés par la législation canadienne, la Charte des Grands Lacs elle-même et les recommandations de la CMI. Le Comité conclut donc que les seuils devraient être plus rigoureux.

### 2. Retour d'eau

Une des exigences pour approuver un projet dans les normes (à condition que le projet respecte les seuils), c'est que l'eau doit être retournée dans le bassin.

> Toute l'eau prélevée du bassin des Grands Lacs est retournée au bassin des Grands Lacs, moins une allocation de consommation appropriée pour le secteur d'utilisation. L'eau prélevée directement d'un Grand Lac ou du fleuve Saint-Laurent est retournée respectivement au bassin hydrographique de ce Grand Lac ou à celui du fleuve Saint-Laurent. L'eau prélevée du bassin hydrographique d'un cours d'eau directement tributaire d'un Grand Lac ou directement tributaire du fleuve Saint-Laurent est retournée respectivement au bassin hydrographique de ce Grand Lac ou au bassin hydrographique du fleuve Saint-Laurent, une préférence étant accordée au retour d'eau vers le bassin hydrographique de l'affluent où l'eau est prélevée[21].

---

[20] Commission mixte internationale, *Protection des eaux des Grands Lacs, Rapport final aux gouvernements du Canada et des États-Unis*, 22 février 2000.

[21] Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs et Pacte sur les ressources en eau du bassin des grands lacs.

Il y a toutefois des exceptions pour les dérivations destinées à l'approvisionnement public en eau dans des zones situées à moins de 12 milles (19,3 km) du bassin ou inférieures à 250 000 gallons (946 000 litres) par jour en moyenne sur une période de 120 jours.

La CMI, dans ses recommandations de l'an 2000, fixe une norme : « qu'il n'y a pas de perte dans la zone de prélèvement ». Le projet de norme ne répond pas à la question de savoir à combien s'élève « une allocation de consommation appropriée » et à quel point elle admet un ensemble d'exceptions. La CMI a recommandé clairement une perte maximale de 5 %, même si le Comité est presque convaincu que même ce chiffre est trop élevé. Comme le Comité l'a appris[22], le gouvernement canadien a accepté avec force réserve d'appuyer la proposition de 5 % de la CMI, affirmant ce qui suit dans sa réponse au rapport de 2000 :

> Reconnaissant le caractère intergouvernemental de cette recommandation, et bien qu'elle ne soit pas aussi stricte que la stratégie canadienne, le gouvernement du Canada l'appuie tout de même parce qu'elle tient compte des préoccupations de tous les gouvernements responsables du bassin des Grands Lacs et permet la protection de l'intégrité du bassin tout en empêchant efficacement les prélèvements d'eau sur une grande échelle ou une longue distance.

Le Comité a entendu un témoignage convaincant selon lequel exiger qu'il n'y ait aucune perte nette dans la zone concernée serait un bien meilleur critère pour juger des projets que d'imposer un prélèvement contraignant quel que soit le lieu de prélèvement de l'eau dans le bassin hydrographique du lac[23]. Il est aussi convaincu que la perte maximale de 5 % recommandée par la CMI devrait être un minimum à respecter dans la norme concernant le retour d'eau et estime que, dans la plupart des cas, la quantité d'eau à retourner devrait être beaucoup plus élevée. Le Comité s'est aussi réjoui du fait que le gouvernement de l'Ontario est maintenant résolu à adhérer à une entente interdisant toute dérivation ou au principe d'« aucune perte nette »[24].

### 3. Qualité de l'eau retournée

La norme est muette concernant la qualité de l'eau retournée dans le bassin. Le Guide d'examen des demandes de la partie un de l'Entente internationale propose toutefois le critère de décision suivant : « Le retour d'eau répond à toutes les normes applicables de qualité de l'eau ». Le Comité, après avoir entendu un témoignage, est convaincu qu'à tout le moins, la norme devrait

---

22 Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

23 James Bruce, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

24 Ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, communiqué « Level of Protection in Draft Great Lakes Charter Annex Agreements Not High Enough *Changes Needed Before Ontario Will Sign* », 15 novembre 2004, http://www.mnr.gov.on.ca/MNR/csb/news/2004/nov15nr_04.html, visité le 23 novembre 2004.

préciser que l'eau retournée doit respecter les critères de qualité établis dans l'Entente sur la qualité de l'eau des Grands Lacs[25].

La CMI a recommandé que des mesures soient aussi prises pour empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes. Ces espèces posent un problème de plus en plus grave dans le bassin, et même partout en Amérique du Nord. Toutes les ententes sont muettes au sujet des espèces exotiques envahissantes. Le Comité est d'avis qu'il s'agit d'une omission qu'il faut corriger, notamment parce que cela concerne les dérivations.

### 4. Amélioration de la ressource et intégrité écologique

La *WRDA* encourage les États des Grands Lacs à établir une norme de conservation fondée sur les principes de la conservation de l'eau et de l'amélioration de la ressource, à appliquer dans les décisions concernant le prélèvement et la consommation d'eau. Voilà sans doute pourquoi la norme repose sur la notion de l'amélioration de la ressource.

Le Comité a toutefois entendu un témoignage selon lequel l'application d'une norme d'amélioration de la ressource pourrait bien faire de l'eau un bien économique, ce qui entraînerait effectivement la vente de l'eau des Grands Lacs[26]. C'est ce qui se produirait parce que tout prélèvement d'eau dans une zone pourrait être essentiellement négocié contre des « améliorations » non pertinentes avec ce prélèvement ailleurs. Alors que le Comité n'est pas convaincu que ce sera le cas, la notion de l'« amélioration de la ressource » pose d'autres problèmes indiquant qu'il y a lieu d'étudier la question avec discernement.

Dans l'Annexe à la Charte des Grands Lacs, « amélioration de la ressource » s'entend de :

> **Amélioration des eaux du bassin des Grands Lacs et des ressources naturelles qui en dépendent :** effets bénéfiques et de rétablissement additionnels sur l'intégrité physique, chimique et biologique des eaux du bassin des Grands Lacs et des ressources naturelles qui en dépendent, engendrés par des mesures de conservation, de valorisation ou de restauration, ces mesures pouvant par exemple consister, mais sans s'y limiter, en une atténuation des impacts négatifs des prélèvements d'eau existants, la remise en état de secteurs où l'équilibre environnemental est fragile ou la mise en de mesures de conservation dans des secteurs ou des installations ne faisant pas partie du projet spécifique réalisé par le promoteur du prélèvement ou en son nom.

Les ententes de mise en œuvre ajoutent deux fois l'expression « judicieuses au plan environnemental et économiquement réalisables » à la suite du terme « conservation » dans la définition de la Charte ».

---

[25] James Bruce, *Témoignages*, 16 novembre 2004

[26] Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004; Elizabeth May, Mémoire du Sierra Club, 18 novembre 2004

L'Entente de mise en œuvre renvoie aussi à un document produit par une agence conseil qui énumère des exemples d'améliorations sous les rubriques « Conditions hydrologiques », « Qualité de l'eau » et « Habitat ». Le Comité craint que des prélèvements d'eau influent sur un de ces aspects de l'intégrité à un endroit, alors que l'amélioration proposée porte sur un autre aspect ailleurs. Les aspects sur lesquels une amélioration peut porter dans les ententes ouvrent donc la porte à des échanges entre des aspects qui sont sans liens d'un endroit à l'autre.

La CMI a défini ses critères d'approbation en les liant étroitement au maintien de l'intégrité écologique des Grands Lacs, affirmant qu'il faudrait traiter les divers aspects des Grands Lacs comme un seul tout. Le Comité reconnaît que la notion d' « intégrité écologique » est très complexe[27] et très difficile à mesurer, mais il reconnaît qu'il faut traiter les Grands Lacs avec soin et d'une manière holistique. Il est possible qu'un ensemble coordonné « d'améliorations des ressources » mène à l'intégrité écologique, mais c'est un moyen indirect et très peu sûr d'y arriver. Or, à défaut d'indications claires et précises dans les ententes, le Comité craint fort que des améliorations à la pièce et sans liens entre elles mènent à une détérioration de l'intégrité générale des Lacs.

### 5. Incertitude

Un thème revient constamment dans les témoignages entendus par le Comité : c'est le manque de certitude concernant notre connaissance des eaux des Grands Lacs. Plus précisément, nous connaissances sont insuffisantes concernant :

- La quantité, la qualité et le mouvement des eaux souterraines du bassin;

---

[27] Voir notamment : J. Kay et H. Regier, « Uncertainty, Complexity, and Ecological Integrity: Insights from an Ecosystem Approach », *in* P. Crabbé, *et al* (éd.), *Implementing Ecological Integrity: Restoring Regional and Global Environmental and Human Health*, 2000 Kluwer, NATO Science Series, Sécurité environnementale, p. 121-156

« L'intégrité écologique s'entend essentiellement de l'intégrité de l'auto-organisation des systèmes écologiques... La nature même de ces phénomènes d'auto-organisation et, par le fait même, toute analyse de l'intégrité écologique est telle que ces phénomènes sont caractérisés par l'urgence, la surprise, l'incertitude inhérente et la prévisibilité limitée ».

Aussi : H. Regier, 1993, « The notion of natural and cultural integrity », *in* Woodley, S., Kay, J., et Francis, G., éd., *Ecological integrity and the management of ecosystems*: 1993 Delray Beach, Fla., St. Lucie Press, p. 3-18.

« Un système vivant est dit intègre si, soumis à une perturbation, il maintient sa capacité de s'organiser et de s'auto-corriger de manière à pouvoir revenir à un état final qui est normal et bénéfique pour lui. Un état final autre qu'un état vierge ou naturellement intègre est réputé normal et bénéfique.

Parcs Canada définit l'intégrité écologique (d'un parc) comme suit :

« État considéré caractéristique d'une région naturelle et susceptible de durer. Il comprend les éléments physiques, la composition et l'abondance des espèces naturelles (p. ex. ours noir, pin tordu) et des communautés biologiques, ainsi que le rythme du changement et des phénomènes ».

- La façon de mesurer les effets cumulatifs;
- Les éventuels effets dominants du changement climatique sur les niveaux et le débit.

Le Comité apprend avec consternation qu'à défaut de telles connaissances pour appuyer les décisions, des dommages sérieux ont été causés, notamment aux ressources en eaux souterraines aux États-Unis.

Étant donné ces grandes lacunes dans nos connaissances et l'ampleur des enjeux, des témoins ont proposé que les ententes devraient être fondées sur le principe de précaution[28]. Le Comité est d'accord avec cette conclusion et propose d'adopter comme définition du principe de précaution celle de la Déclaration de Rio :

> En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.

**Recommandation 1**

**Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à faire reposer le critère de la norme sur le principe de précaution.**

### 6. Interaction avec le *Traité des eaux limitrophes*

Les témoignages ont fait ressortir beaucoup d'autres lacunes dans les ententes. Mais, ce qui est souvent ressorti, c'est que les ententes pourraient donner lieu à des conflits de compétence avec la CMI, dont le champ de compétence est défini dans le Traité.

Comme nous l'avons déjà mentionné, divers aspects des ententes semblent en contradiction avec :

- L'interprétation de ce que le Canada entend par des prélèvements qui influent sur les débits et les niveaux;
- Diverses recommandations de la CMI;
- L'interprétation selon la *WRDA* d'un prélèvement qui compromet l'utilisation de la ressource.

Le ministre des Affaires étrangères a toutefois déclaré avec emphase à la Chambre des communes :

---

[28] Elizabeth May, Mémoire du Sierra Club du Canada, 18 novembre 2004

> Monsieur le Président, l'annexe proposée n'affectera pas les obligations du Canada et des États-Unis en vertu du *Traité des eaux limitrophes*. Elle n'aura aucune incidence sur les niveaux et les débits des Grands Lacs[29].

Le Comité n'est pas rassuré par cette conclusion parce que cette affirmation ne semble pas fondée et parce qu'elle semble en contradiction avec l'interprétation que fait le Canada des débits et des niveaux dans la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales*, étant notamment muette sur la possibilité des effets cumulatifs des petits prélèvements.

L'Entente internationale ne renferme aucune disposition visant à corriger l'apparence de conflit :

> Aucune disposition de l'entente n'a pour effet de conférer directement ou indirectement à quiconque quelque droit, titre ou recours fondé sur un accord ou un traité international[30].

Le Pacte ne renferme toutefois rien de tel, étant uniquement fondé sur l'énoncé de la norme selon lequel le projet sera conforme aux lois.

Il importe de noter toutefois que le Département d'État des États-Unis a demandé l'ajout dans le Pacte d'une disposition de non-dérogation établissant clairement la préséance du Traité. Cela rassure quelque peu le Comité selon qui, malgré les remarques du ministre des Affaires étrangères, le gouvernement canadien devrait appuyer cette demande en en déposant une lui-même.

**Recommandation 2**

**Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à préciser dans les ententes que, dans l'analyse finale des projets de prélèvement d'eau, le *Traité des eaux limitrophes* a préséance et que la CMI doit demeurer l'arbitre final dans le cas de décisions concernant de tels projets.**

Le Comité demeure toutefois inquiet qu'il puisse y avoir conflit si le texte des ententes n'est pas modifié en profondeur. Le problème, c'est que le gouvernement canadien a peu de recours si les gouverneurs décident qu'un prélèvement respecte leurs critères aux termes du Pacte même si les recommandations de la CMI ne sont pas suivies et s'il y a possibilité de contradiction avec le Traité. Tout conflit potentiel ne saurait être résolu que devant les tribunaux en se fondant sur le droit international entre le Canada et les États-Unis[31], et l'issue risquerait d'être très incertaine.

---

29 L'honorable Pierre Pettigrew, *Débats de la Chambre des communes*, 21 octobre 2004.

30 *Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs*, article 702.

31 Michael Vechsler, conseiller juridique, Commission mixte internationale, *Témoignages*, 2 novembre 2004.

Comme la CMI attend les versions finales des ententes de mise en œuvre, il lui reste à conclure elle-même si ces dernières donnent suite à ses recommandations de 2000.

> Enfin, la Commission fait observer que le résultat du processus de l'Annexe 2001 devrait comporter une norme et un régime de gestion conformes aux recommandations de son *Rapport 2000*. Jusqu'à ce que ce processus ne soit pas achevé, on [ne] pourra [pas] savoir si l'Annexe 2001 et les mesures adoptées à ce titre donneront effet aux recommandations du *Rapport 2000* de la Commission, ni dans quelle mesure ces recommandations seront appliquées[32].

Même si les recommandations de la CMI ne sont pas à la hauteur des mesures prises au Canada concernant les prélèvements, le gouvernement canadien a accepté la plupart d'entre elles. La CMI est un organisme respecté qui possède plusieurs années d'expérience. Pour éviter tout conflit avec la CMI, le Comité est d'avis que les ententes doivent respecter les recommandations formulées par la Commission.

**Recommandation 3**

**Le Comité recommande donc fortement que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à réviser et à renforcer les ententes. Ainsi, les ententes devraient s'inspirer du libellé et de l'esprit des recommandations de la CMI telles qu'énoncées dans son rapport de 2000 sur la protection des eaux des Grands Lacs, en tant que condition minimale pour l'approbation des projets de prélèvements d'eau dans le bassin des Grands Lacs, comme l'a recommandé la CMI.**

Comme nous l'avons mentionné, il faudra des années avant que les ententes soient entièrement acceptées et mises en œuvre. La question se pose donc : comment gérer les prélèvements entre-temps. Dans une situation semblable à celle-ci, la CMI a publié un rapport provisoire avant la version finale en 2000, dans laquelle elle affirmait :

> Recommandation 1 : En attendant le dépôt du rapport final prescrit dans le Renvoi, la Commission recommande que les gouvernements fédéraux, des États et des provinces n'autorisent ni ne permettent de nouvelles activités de vente ou d'extraction en vrac des eaux de surface ou souterraines du bassin des Grands Lacs et qu'ils continuent à faire preuve de prudence en matière de consommation de ces eaux, conformément aux lois existantes dans les deux pays et à la Charte des Grands Lacs[33].

---

[32] Commission mixte internationale, *Protection des eaux des Grands Lacs, examen des recommandations du rapport de février 2000*, août 2004, http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1561.pdf.

[33] CMI, *Rapport intérimaire sur la protection des Grands Lacs présenté aux gouvernements du Canada et des Etats-Unis*, 10 août 1999.

Comme il reste à la CMI à déterminer si les ententes de mise en œuvre donnent suite à ses recommandations de 2000 et s'inspirant du précédent de la recommandation provisoire de la CMI en 1999, le Comité est d'avis qu'en attendant la version finale des ententes, et qu'il soit suffisamment prouvé scientifiquement que leur mise en œuvre ne nuira pas à l'intégrité écologique des Grands Lacs, il faudrait imposer un moratoire sur l'approbation de tout prélèvement nouveau ou révisé.

**Recommandation 4**

**Le Comité recommande que, tant que la CMI ne sera pas convaincue que les ententes donnent suite à ses recommandations et que leur mise en œuvre ne nuira pas à l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs, le ministère des Affaires étrangères impose un moratoire sur toute nouvelle vente ou tout nouveau prélèvement d'eau de surface ou d'eau souterraine du bassin des Grands Lacs et que le gouvernement recommande cette position au Council of Great Lakes Governors.**

## SUITE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT CANADIEN

### Retour d'eau

Comme l'a appris le Comité[34], le gouvernement canadien a accepté avec réticence d'appuyer la proposition de la CMI pour qu'au moins 95 % de l'eau soit retournée, affirmant ce qui suit dans sa réponse au rapport de 2000 :

> Reconnaissant le caractère intergouvernemental de cette recommandation, et bien qu'elle ne soit pas aussi stricte que la stratégie canadienne, le gouvernement du Canada l'appuie tout de même parce qu'elle tient compte des préoccupations de tous les gouvernements responsables du bassin des Grands Lacs et permet la protection de l'intégrité du bassin tout en empêchant efficacement les prélèvements d'eau sur une grande échelle ou une longue distance.

Le Comité s'inquiète beaucoup du fait que la quantité maximale d'eau dérivée ou utilisée soit fixée à 5 %. Plus précisément, il craint que le 5 %, au lieu d'être un maximum, devienne un repère pour évaluer les retours d'eau. Les ententes permettent une utilisation sans limite, et le Comité est d'avis que si celle-ci est fixée à 5 %, il y a un risque de dommages cumulés.

**Recommandation 5**

**Le Comité recommande donc que le gouvernement canadien retire son appui à un seuil d'utilisation maximale de 5 % qu'il considère trop élevé et exhorte la CMI à revoir cette mesure dans ses recommandations de 2000.**

---

[34] Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

### Diminuer l'incertitude

Le Comité est d'avis qu'une documentation mieux fondée en science permettrait de donner de bien meilleures assurances que les critères que doivent respecter les projets de prélèvements réduiront les risques de compromettre gravement l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs.

La capacité de recherche dans le domaine des eaux douces du gouvernement fédéral a beaucoup diminué depuis deux décennies, et le temps est venu de renverser radicalement cette tendance. La question de la sécurité des eaux douces est primordiale pour les Canadiens et, dans ses efforts actuels pour rediriger des fonds vers ces priorités, le gouvernement a une occasion rêvée de corriger la situation.

Le Comité est d'accord avec un des témoins que le Canada est plus avancé dans l'étude des eaux douces que la plupart des pays du monde, mais il est convaincu que cela ne suffit pas et que la centralisation de cette recherche favoriserait une meilleure coordination et une meilleure compatibilité des données entre les gouvernements qui en font la collecte. En investissant davantage, le Canada pourrait non seulement devenir le chef de file mondial dans ce domaine et être en mesure d'exporter son expertise, mais il pourrait aussi contribuer à résoudre des problèmes importants concernant la gestion de ses propres eaux douces.

### Recommandation 6

**Le Comité recommande que le gouvernement canadien effectue une analyse interministérielle, sous la direction du ministère de l'Environnement, de sa capacité scientifique en matière de recherche sur les eaux douces et de la politique fédérale relative aux eaux et qu'il fasse rapport au Comité des résultats de cette analyse. Le Comité recommande qu'ensuite, dans ses efforts pour redistribuer les budgets au sein des ministères et d'un ministère à l'autre vers les secteurs prioritaires, le gouvernement répartisse de manière coordonnée plus de ressources à la recherche sur les eaux douces.**

### Élargir le rôle de la Commission mixte internationale

La CMI est un organisme respecté qui a acquis depuis longtemps la réputation de pouvoir régler des différends et de conseiller les gouvernements. Cette réputation ne tient toutefois en partie qu'à des renvois communs.

Comme nous l'avons déjà mentionné, cela semble imputable au fait que ses recommandations aux termes de l'article IX ne sont pas exécutoires, ce qui signifie, selon le président de la section canadienne, que les recommandations de la CMI à la suite d'un renvoi unilatéral n'auraient pas autant de poids. Cela signifie également que nombre de renvois dont la CMI aimerait être saisie, concernant par

exemple les espèces envahissantes ou les débits et les niveaux dans les lacs Supérieur et Huron, n'ont pas encore été approuvés.

Dans les faits, cela veut dire que la CMI a été limitée dans son rôle à cause de la confiance qu'inspirent les renvois communs. La CMI jouit d'une grande crédibilité qui, selon le Comité, aurait un poids considérable, même en cas de renvoi unilatéral. Le Canada devrait songer à exercer son droit de renvoi unilatéral lorsqu'il s'agit de grands dossiers de recherche scientifique et, surtout, si la mise en œuvre de l'Annexe de 2001 s'avère en contradiction avec les recommandations de la CMI.

L'importance de l'Annexe de 2001 pour l'intégrité écologique des Grands Lacs et le risque de contradiction avec un traité de longue date sont tels qu'il faut examiner toutes les possibilités avec la CMI, y compris la possibilité d'invoquer l'article X si les ententes finales et leur mise en œuvre sont en nette contradiction avec les recommandations de la CMI.

Les renvois en vertu de cet article doivent être approuvés au préalable par le Sénat américain et par le Conseil des ministres canadiens. Cela rend très difficile toute invocation. Le gouvernement américain a toutefois exprimé ses réserves à l'endroit des ébauches d'ententes de mise en œuvre en demandant une disposition de non-dérogation. Le Michigan a aussi émis des réserves à l'endroit des ententes. Si le gouvernement canadien conclut que la mise en œuvre de l'Annexe de 2001 est en nette contradiction avec le Traité, il devrait songer à entreprendre des efforts diplomatiques pour invoquer l'article X.

Le rôle de la CMI a aussi été limité par les restrictions du gouvernement canadien touchant l'information et les ressources financières. Dans son rapport de 2001, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a cité de nombreux exemples de mesures du gouvernement canadien qui ont empêché la CMI de jouer son rôle efficacement. Elle a notamment recommandé :

> 8.35 Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit mieux renseigner, et dans de meilleurs délais, la Commission mixte internationale, donner suite aux recommandations de celle-ci et mobiliser les ressources nécessaires.

Le Comité est d'avis qu'il est possible d'élargir le rôle de la CMI en songeant sérieusement à recourir à tous les pouvoirs de renvoi en vertu du Traité et en appuyant davantage la CMI en lui fournissant de l'information et des ressources dans de meilleurs délais. Le gouvernement canadien doit affirmer clairement que la CMI doit demeurer l'arbitre final dans le cas de prélèvements qui influent sur les niveaux et les débits, mais cela n'est possible que si elle dispose des ressources nécessaires et si le gouvernement a la volonté politique de l'appuyer.

**Recommandation 7**

**Le Comité recommande que le gouvernement canadien explore davantage ses possibilités de renvoi en vertu du *Traité des eaux limitrophes* et qu'il appuie la CMI en lui fournissant de l'information dans de meilleurs délais, en suivant davantage ses recommandations et en s'assurant qu'elle dispose de ressources suffisantes.**

### Meilleure coordination avec les provinces

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Traité est un « traité conclu par l'Empire » de sorte que le gouvernement fédéral a le pouvoir de le mettre en œuvre. Le Comité reconnaît toutefois que les provinces du bassin des Grands Lacs ont nettement intérêt à maintenir l'intégrité écologique des eaux des Grands Lacs et, comme il l'a appris, que les provinces ont acquis une grande compétence pour gérer efficacement ces eaux. Les provinces devraient donc avoir un rôle important à jouer dans la mise en œuvre du Traité.

Un témoin a toutefois souligné qu'on avait peut-être délégué trop de pouvoirs de mise en œuvre aux provinces[35].

> Il existe problème plus vaste à propos du rôle des provinces, du gouvernement fédéral et des États dans les dossiers concernant l'eau. Quand j'ai commencé à travailler au gouvernement fédéral, il y a environ 40 ans, les eaux limitrophes étaient presque entièrement gérées par le gouvernement du Canada. Au fil des ans, les provinces et les États se sont de plus en plus occupés de cette gestion. Le gouvernement fédéral estimait que, dans bien des cas, il valait mieux laisser les provinces et les États régler eux-mêmes leurs petits différends, car il y en avait des centaines et ils en étaient capables. Avec le temps, ils sont devenus meilleurs. Mais il se pourrait qu'au cours des 40 dernières années, nous soyons allés trop loin[36].

D'autres se sont dits convaincus que, comme l'Annexe porte sur les eaux limitrophes, le gouvernement fédéral devrait jouer un plus grand rôle[37].

Le Comité a aussi entendu dire d'une part, que le gouvernement fédéral a été exclu des négociations et d'autre part, qu'il a été tenu au courant des moindres détails d'autre part[38].

Le Comité est d'avis que (si cela n'a effectivement pas été le cas) le gouvernement fédéral aurait dû être au moins informé des détails des négociations. Après avoir exprimé de sérieuses réserves concernant l'Annexe de 2001, le

---

35 Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

36 Ralph Pentland, *Témoignages*, 16 novembre 2004.

37 Elizabeth May, *Témoignages*, 18 novembre 2004.

38 Voir Karen Brown et Peter Fawcett, *Témoignages*, 28 octobre 2004.

gouvernement aurait dû jouer un rôle plus important comme intervenant et comme conseiller dans l'élaboration des ententes de mise en œuvre en communiquant étroitement avec les provinces.

Le Comité a appris qu'il existait aux États-Unis des groupes de travail fédéraux/d'État qui tentent d'agir d'une manière proactive et visionnaire dans certains dossiers[39]. Il conviendrait d'examiner si ces groupes peuvent servir de modèle au Canada. Il y a lieu d'établir une meilleure communication et une meilleure coordination entre le gouvernement fédéral et les provinces, notamment dans les dossiers qui relèvent nettement de la compétence du premier ou des deuxièmes, et les deux ont des politiques qui visent les mêmes objectifs.

## CONCLUSION : LA SITUATION DANS SON ENSEMBLE

Les ébauches d'ententes de mise en œuvre sont en cours de préparation. Il semble ne faire aucun doute que les ententes dans leur forme actuelle seront modifiées, puisque le gouvernement de l'Ontario a déjà rejeté l'ébauche d'entente internationale et que le Département d'État américain et le procureur général du Michigan ont tous les deux exprimé de nettes réserves.

Au cours de la prochaine étape des négociations, il est à espérer que les notions et les recommandations du rapport qui se rapportent aux ententes seront examinées de près, de même que les nombreux autres commentaires présentés au CGLG. Il semble qu'autour de la table de négociation, il y a une volonté de tenir compte des recommandations de la CMI[40]. Cette acceptation des recommandations de la CMI doit être considérée comme un minimum requis pour éviter qu'il y ait conflit entre le processus d'élaboration des normes et le rôle de la CMI.

Il est aussi à espérer que le gouvernement fédéral tiendra compte des recommandations concernant les autres mesures fédérales. Certaines de ces mesures nécessiteront d'autres ressources financières, mais la sécurité de l'eau est sans aucun doute la question environnementale la plus importante dans l'esprit des Canadiens, ce qui devrait être aussi le cas pour le gouvernement.

Les répercussions de ces ententes pourraient être importantes. Les problèmes régionaux sont souvent le reflet de problèmes à une échelle beaucoup plus grande. Dans le cas du Canada, à cause de l'ALENA, nous participons de plus en plus à des discussions qui portent sur l'ensemble du continent, qu'il s'agisse de politique de l'énergie ou de gestion de l'environnement.

Dans ce contexte, la gestion des Grands Lacs est essentielle, non seulement pour le Canada, mais aussi pour l'ensemble de l'Amérique du Nord. Les ententes de mise en œuvre de l'Annexe constituent un instrument très important de

---

[39] Sarah Miller, *Témoignages*, 18 novembre 2004.

[40] *Ibid.*

cette gestion, et il faut prendre le temps de bien les rédiger. Les tragédies causées par la mauvaise gestion de l'eau partout dans le monde sont toutes trop évidentes, et il ne faut pas qu'elles se répètent ici.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1**

**Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à faire reposer le critère de la norme sur le principe de précaution.**

**Recommandation 2**

**Le Comité recommande donc que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à préciser dans les ententes que, dans l'analyse finale des projets de prélèvement d'eau, le *Traité des eaux limitrophes* a préséance et que la CMI doit demeurer l'arbitre final dans le cas de décisions concernant de tels projets.**

**Recommandation 3**

**Le Comité recommande donc fortement que, dans sa réponse au Council of Great Lakes Governors, le gouvernement canadien invite les gouverneurs et les premiers ministres à réviser et à renforcer les ententes. Ainsi, les ententes devraient s'inspirer du libellé et de l'esprit des recommandations de la CMI telles qu'énoncées dans son rapport de 2000 sur la protection des eaux des Grands Lacs, en tant que condition minimale pour l'approbation des projets de prélèvements d'eau dans le bassin des Grands Lacs, comme l'a recommandé la CMI.**

**Recommandation 4**

**Le Comité recommande que, tant que la CMI ne sera pas convaincue que les ententes donnent suite à ses recommandations et que leur mise en œuvre ne nuira pas à l'intégrité écologique du bassin des Grands Lacs, le ministère des Affaires étrangères impose un moratoire sur toute nouvelle vente ou tout nouveau prélèvement d'eau de surface ou d'eau souterraine du bassin des Grands Lacs et que le gouvernement recommande cette position au Council of Great Lakes Governors.**

**Recommandation 5**

**Le Comité recommande donc que le gouvernement canadien retire son appui à un seuil d'utilisation maximale de 5 % qu'il considère trop élevé et exhorte la CMI à revoir cette mesure dans ses recommandations de 2000.**

**Recommandation 6**

**Le Comité recommande que le gouvernement canadien effectue une analyse interministérielle, sous la direction du ministère de l'Environnement, de sa capacité scientifique en matière de recherche sur les eaux douces et de la politique fédérale relative aux eaux et qu'il fasse rapport au Comité des résultats de cette analyse. Le Comité recommande qu'ensuite, dans ses efforts pour redistribuer les budgets au sein des ministères et d'un ministère à l'autre vers les secteurs prioritaires, le gouvernement répartisse de manière coordonnée plus de ressources à la recherche sur les eaux douces.**

**Recommandation 7**

**Le Comité recommande que le gouvernement canadien explore davantage ses possibilités de renvoi en vertu du *Traité des eaux limitrophes* et qu'il appuie la CMI en lui fournissant de l'information dans de meilleurs délais, en suivant davantage ses recommandations et en s'assurant qu'elle dispose de ressources suffisantes.**

# Annexe A
# Recommandations de 2000 de la Commission mixte internationale

**Recommandation I. Prélèvements**

Sans préjudice à l'autorité du gouvernement fédéral des États-Unis et du Canada, les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec ne devraient pas autoriser la mise en œuvre d'une proposition d'extraction d'eau dans le bassin des Grands Lacs à moins que le promoteur puisse démontrer qu'elle ne menace aucunement l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et :

a. qu'il n'y a pas de solution de rechange pratique à cette extraction;

b. que les effets cumulatifs éventuels du prélèvement proposé ont fait l'objet d'un examen exhaustif, qui a pris en compte la possibilité que des propositions similaires soient présentées dans un avenir prévisible;

c. que des méthodes de conservation efficaces seront mises en place dans les secteurs où l'eau sera acheminée;

d. que de saines pratiques de planification seront appliquées relativement à l'extraction proposée;

e. qu'il n'y a pas de perte nette dans la zone de prélèvement ou, à tout le moins, que la perte ne dépasse pas 5 % (soit la perte moyenne due à toutes les activités de consommation dans le bassin des Grands Lacs); que l'eau extraite est restituée dans une condition qui, grâce à la meilleure technologie existante, protège la qualité de la ressource et empêche l'introduction d'espèces exotiques envahissantes dans les Grands Lacs.

Lors de l'examen des propositions d'extraction d'eau dans les Grands Lacs en vue d'alimenter les collectivités situées à proximité du bassin, une attention spéciale devrait être accordée aux interactions possibles entre les aquifères et écosystèmes de ces collectivités et celles du bassin des Grands Lacs.

Les gouvernements des États et des provinces devraient s'assurer que la qualité de l'eau restituée au bassin respecte les objectifs de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Pour le moment, l'eau extraite du bassin et utilisée comme eau de lest ou embouteillée dans des contenants de 20 litres ou moins devrait être considérée, à première vue, comme ne mettant pas en danger l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs. Toutefois, il faudrait faire preuve de prudence en matière d'évaluation des effets importants éventuels, à l'échelle locale, de l'embouteillage de l'eau dans des contenants.

Les prélèvements d'eau effectués à court terme à des fins humanitaires ne devraient pas être assujettis aux restrictions ci-dessus.

Les gouvernements du Canada et des États-Unis, et les gouvernements des États des Grands Lacs et Ontario et Québec devraient se donner mutuellement avis de toute propositions d'extraction d'eau dans le bassin des Grands Lacs, sauf pour les catégories d'extraction utilisée comme eau de lest ou embouteillée dans des contenants de 20 litres ou moins.

Les consultations concernant les extractions proposées devraient se poursuivre conformément aux modalités et processus en vigueur dans l'ensemble du bassin des Grands Lacs et devraient être combinées à des possibilités accrues de participation du public.

S'il y a lieu, les gouvernements du Canada et des États-Unis peuvent renvoyer à la Commission mixte internationale, conformément à l'article IX du *Traité des eaux limitrophes*, tout différend transfrontalier au sujet des utilisations susmentionnées que les gouvernements compétents ne peuvent résoudre.

Aucun élément de la présente recommandation ne modifie les droits ou obligations prévus dans le *Traité des eaux limitrophes*.

**Recommandation II. Activités majeures de consommation nouvelle ou accrue**

Pour éviter de mettre en danger l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et sans préjudice à l'autorité du gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis, les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec ne devraient pas autoriser les projets majeurs de consommation nouvelle ou accrue d'eau provenant des Grands Lacs à moins que :

a. les effets cumulatifs éventuels de la consommation proposée aient fait l'objet d'un examen exhaustif, qui a pris

en compte la possibilité que des propositions similaires soient présentées dans un avenir prévisible;

b. des méthodes de conservation efficaces soient mises en place dans les secteurs où l'eau sera acheminee;

c. de saines pratiques de planification soient appliquées relativement à la consommation proposée

Dans le cadre de la mise en œuvre de la présente recommandation, les gouvernements des États et des provinces devraient s'assurer que la qualité de l'eau restituée au bassin est conforme aux objectifs de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Les gouvernements du Canada et des États-Unis, des États des Grands Lacs et des provinces devraient se donner mutuellement avis de toute activité majeure proposée de consommation nouvelle ou accrue d'eau dans le bassin des Grands Lacs.

Les consultations concernant les activités majeures proposées de consommation nouvelle ou accrue d'eau devraient se poursuivre conformément aux modalités et processus en vigueur dans l'ensemble du bassin des Grands Lacs et devraient être combinées à des possibilités accrues de participation du public.

S'il y a lieu, les gouvernements du Canada et des États-Unis peuvent renvoyer à la Commission mixte internationale, conformément à l'article IX du *Traité des eaux limitrophes*, tout différend transfrontalier au sujet des utilisations susmentionnées que les gouvernements compétents ne peuvent résoudre.

Aucun élément de la présente recommandation ne modifie les droits ou obligations prévus dans le *Traité des eaux limitrophes*.

**Recommandation III. Conservation**

Afin de préserver l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, les gouvernements des États des Grands Lacs et de l'Ontario et du Québec devraient adopter des mesures de conservation qui permettront d'améliorer notablement l'efficience de l'utilisation d'eaux dans le bassin des Grands Lacs et ils devraient mettre en œuvre les mesures de conservation mentionnées dans la présente recommandation.

Les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec, en collaboration avec les autorités locales, devraient élaborer et lancer une initiative

coordonnée de conservation de l'eau à l'échelle du bassin, assortie d'objectifs de réduction de la consommation, de jalons spécifiques et d'activités de suivi de l'atteinte des objectifs, afin de préserver l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et de tirer profit des autres avantages économiques et environnementaux qui découlent habituellement de telles mesures.

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette initiative, les gouvernements devraient entre autres considérer les éléments suivants :

a. les plus récentes techniques et méthodes de conservation et de lutte contre la pollution;

b. les effets cumulatifs éventuels;

c. l'application de saines pratiques de planification;

d. dans la mesure du possible, la tarification de l'eau selon un barème qui favorisera la conservation;

e. l'assujettissement de l'aide financière gouvernementale pour l'infrastructure d'adduction d'eau et d'assainissement à l'application de saines pratiques de conservation;

f. la promotion de pratiques écœfficientes, notamment dans le secteur industriel et agricole;

g. l'établissement de programmes efficaces de détection et de colmatage des fuites dans l'infrastructure hydraulique de toutes les municipalités;

h. l'inclusion de normes rigoureuses en matière de performance et d'environnement et d'incitatifs financiers visant à favoriser les économies d'eau dans les ententes contractuelles de prestation de services reliés à l'eau, qu'ils soient publics ou privés;

i. l'application des meilleures techniques existantes en matière d'économie d'eau dans les installations gouvernementales;

j. le partage d'expériences relativement à la planification et à la mise en œuvre de politiques et de programmes de conservation, et l'utilisation de techniques de conservation de l'eau;

k. la préparation conjointe de matériel promotionnel et éducatif ainsi que la diffusion des réussites, y compris le parrainage de conférences et d'ateliers sur la conservation de l'eau, en partenariat avec d'autres intervenants.

**Recommandation IV. Normes de la Charte des Grands Lacs**

Sans préjudice à l'autorité du gouvernement fédéral du Canada et des États-Unis et conformément aux responsabilités qui leur ont été confiées par la *Charte des Grands Lacs*, les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec devraient élaborer, d'ici 24 mois, avec la participation entière du public et dans le cadre d'un processus ouvert, les normes et procédures, dont ceux mentionnés dans les recommandations I et II, qui seront utilisés dans la prise de décisions concernant les extractions ou les activités majeures de consommation nouvelle ou accrue. Les gouvernements fédéraux, provinciaux et des États ne devraient autoriser aucune nouvelle extraction et devraient faire preuve de prudence concernant toute activité majeure de consommation nouvelle ou accrue jusqu'à l'entrée en vigueur de ces normes ou d'ici 24 mois, selon la première de ces éventualités.

**Recommandation V. Institutions et mécanismes existants**

Afin de faciliter l'exécution efficace, coopérative et rapide des programmes en matière d'utilisation durable des ressources en eau du bassin des Grands Lacs, les gouvernements devraient recourir aux institutions existantes pour appliquer les recommandations du présent rapport. À cet égard, les gouvernements des États et des provinces devraient prendre des mesures relatives à la mise en œuvre de la Charte des Grands Lacs et :

a. élaborer et appliquer de toute urgence le Programme de gestion des ressources en eau du bassin;

b. établir une vaste gamme de processus de consultation aux termes de la Charte de manière à garantir l'évaluation des effets importants des utilisations proposées des ressources en eau dans le bassin des Grands Lacs;

c. faire en sorte que le processus de notification et de consultation prévu dans la Charte soit ouvert et transparent et que la consultation du public soit appropriée.

**Recommandation VI. Données et recherches**

Les gouvernements fédéraux, provinciaux et des États devraient prendre rapidement des mesures pour pallier les lacunes en matière de données sur les utilisations de l'eau, notamment :

a. allouer suffisamment de ressources humaines et financières pour accroître la pertinence, la précision et l'exactitude des données sur les utilisations de l'eau;

b. resserrer les liens de collaboration de manière à harmoniser la surveillance des utilisations de l'eau, les techniques d'estimation et l'établissement de rapports;

c. encourager et appuyer la mise sur pied et la maintenance d'une banque commune de données et d'informations sur l'utilisation et la gestion des ressources en eau du bassin des Grands Lacs, élaborer des ententes systématiques en vue de l'échange de données et d'informations sur les eaux et déployer des efforts de recherche coordonnés pour fournir de meilleures informations en vue des décisions futures en matière de planification et de gestion des ressources en eau.

De plus, les gouvernements devraient prendre immédiatement des mesures pour faire en sorte que l'on procède, à l'échelle binationale, à des recherches coordonnées sur les effets individuels et cumulatifs des prélèvements d'eau sur l'intégrité de l'écosystème des Grands Lacs. Afin d'étayer leurs décisions, les gouvernements devraient mettre en œuvre des programmes de surveillance à long terme pour déceler toute menace (y compris les menaces cumulatives) à l'intégrité de l'écosystème. De tels programmes devraient être exhaustifs, notamment dans leurs approches à la détection des menaces à l'intégrité de l'écosystème pour toute une gamme d'échelles spatiales et temporelles.

Dans le cadre d'une politique préventive en matière de détermination des nouveaux problèmes, les gouvernements devraient entreprendre, à l'échelle binationale, des recherches et des activités scientifiques plus actives et, en particulier, mettre en œuvre des programmes adéquats de surveillance à long terme pour les principaux indicateurs de changement dans l'écosystème.

**Recommandation VII. Eaux souterraines**

Les gouvernements devraient prendre immédiatement des mesures pour intensifier les recherches sur les eaux souterraines afin de mieux comprendre leur

rôle dans le bassin des Grands Lacs. En particulier, ils devraient réaliser des travaux de recherche sur :

a. l'établissement de cartes unifiées et uniformes pour les unités hydrogéologiques limitrophes et transnationales;

b. la description complète du rôle des eaux souterraines dans le soutien des systèmes écologiques;

c. l'amélioration des estimations rendant compte fidèlement du niveau et de l'importance de la consommation de l'eau;

d. des méthodes simplifiées permettant de recenser les activités importantes d'extraction des eaux souterraines à proximité des limites des bassins hydrologiques;

e. les incidences des changements apportés à l'aménagement du territoire et de la croissance de la population sur la disponibilité et la qualité des eaux souterraines;

f. le rejet des eaux souterraines dans les courants d'eau de surface et dans les Grands Lacs et l'estimation systématique des zones naturelles d'alimentation;

g. la surveillance et le suivi systématiques de l'utilisation des permis de prélèvement d'eau, en particulier pour les opérations de mise en bouteilles de l'eau.

En reconnaissance de l'interaction fréquente et omniprésente entre les eaux souterraines et les eaux de surface et de la quasi-impossibilité de les distinguer dans certains cas, les gouvernements devraient adopter le principe de la prudence en ce qui a trait à l'extraction et à la consommation des eaux souterraines du bassin.

**Recommandation VIII. Changement climatique**

Prenant acte que le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat a conclu que les activités humaines ont un effet perceptible sur le climat mondial, et malgré les incertitudes entourant la modélisation du climat futur, les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient s'attacher à réaliser pleinement leurs engagements internationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

**Recommandation IX. Droit commercial**

Les gouvernements du Canada et des États-Unis devraient intensifier leurs efforts pour vaincre l'appréhension du public qui craint que les obligations commerciales internationales empêchent les deux pays d'adopter des mesures pour protéger les eaux limitrophes; ils devraient aussi s'efforcer de clarifier la question et de dégager un consensus.

**Recommandation X. Renvoi permanent**

Les gouvernements devraient confier à la Commission, dans un renvoi permanent, le mandat de réviser ses recommandations en matière de protection des eaux des Grands Lacs dans cinq [trois] ans et tous les 10 ans par la suite, à moins que les conditions exigent une révision plus fréquente.

**Recommandation XI. Prochaines étapes**

La Commission recommande que les gouvernements considèrent l'adoption du plan de travail proposé relativement à ses activités dans la région frontalière, en accordant une attention spéciale aux questions prioritaires et aux enjeux régionaux particuliers pour lesquels l'expérience et les ressources binationales de la Commission peuvent être mises à contribution.

**Recommandation XII. Mise en œuvre**

La Commission recommande que les gouvernements du Canada et des États-Unis de même que les gouvernements des États des Grands Lacs, de l'Ontario et du Québec, individuellement ou collectivement, selon le cas, prennent les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport.

# ANNEXE B
# LISTE DES TÉMOINS

| Associations et particuliers | Date | Réunion |
|---|---|---|
| **Ministère des Affaires étrangères** | 28/10/2004 | 3 |
| William Crosbie, directeur général, Direction générale de l'Amérique du Nord | | |
| Peter Fawcett, directeur adjoint, Direction des relations avec les États-Unis | | |
| **Ministère de l'Environnement** | | |
| Karen Brown, sous-ministre adjointe, Service de la conservation de l'environnement | | |
| Jennifer Moore, directrice générale, Direction générale de la coordination et des politiques relatives à l'eau, Service de la conservation de l'environnement | | |
| **Commission mixte internationale** | 02/11/2004 | 4 |
| Murray Clamen, secrétaire, Section canadienne | | |
| Herb Gray, président, Section canadienne | | |
| Michael Vechsler, conseiller juridique | | |
| **À titre individuel** | 16/11/2004 | 6 |
| James P. Bruce | | |
| Ralph Pentland | | |
| **Association canadienne du droit de l'environnement** | 18/11/2004 | 7 |
| Sarah Miller, coordonnatrice/recherchiste | | |
| **Club Sierra du Canada** | | |
| Elizabeth May, directrice générale | | |
| **Conseil des Canadiens** | | |
| Sara Ehrhardt, chargé de campagne nationale de l'eau | | |
| Steven Shrybman, avocat-conseil | | |
| **Union Saint-Laurent, Grands Lacs** | | |
| Derek Stack, directeur exécutif | | |

# ANNEXE C
# LISTE DES MÉMOIRES

Association canadienne du droit de l'environnement

James P. Bruce

Canards Illimités Canada

Club Sierra du Canada

Commission mixte internationale

Conseil des Canadiens

Ministère de l'Environnement

Ministère des Affaires étrangères

Pentland, Ralph

Sierra Legal Defence Fund

Union Saint-Laurent, Grands Lacs

Université de Toronto, Munk Centre for International Studies

# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 150 jours une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent de l'environnement et du développement durable (*séances n$^{os}$ 3, 4, 6, 7 et 9 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Alan Tonks, député

# PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 25 novembre 2004
(*Séance n° 9*)

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable se réunit aujourd'hui à 9 h 15, dans la pièce 237-C de l'édifice du Centre, sous la présidence de Alan Tonks, président.

*Membres du Comité présents* : Bernard Bigras, David J. McGuinty, l'hon. Denis Paradis, Lee Richardson, Christian Simard, Alan Tonks, Jeff Watson et l'hon. Bryon Wilfert.

*Membres substituts présents* : Joe Comartin pour Nathan Cullen, Cheryl Gallant pour Brian Jean et Francis Scarpaleggia pour Yasmin Ratansi.

*Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement :* Tim Williams, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 octobre 2004, le Comité reprend son étude sur l'Annexe à la Charte des Grands Lacs.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter certaines modifications à l'ébauche de rapport pour approbation par les membres pertinents.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée en tant que Deuxième rapport du Comité.

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre en tant que son Deuxième rapport.

Sur motion de Bernard Bigras, il est convenu, — Que le Comité permanent de l'environnement invite monsieur Ralph Goodale, ministre des Finances, avant le 17 décembre 2004, afin qu'il réponde aux questions portant sur les mesures fiscales du Canada visant à appliquer une stratégie de développement durable.

À 11 h 00, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du comité*

Eugene Morawski